



LIBRARY

*Qu'est-ce que la restructuration ?,  
F. LABORDE. — La décharge : nouveau  
pouvoir du Parlement européen, son  
application aux exercices 1977 et 1978,  
D. STRASSER. — La jurisprudence de  
la Cour de justice des Communau-  
tés européennes en matière agricole  
en 1979, G. DRUESNE.*

N° 245

MARS 1981

REVUE DU  
**MARCHÉ**  
**COMMUN**

REVUE DE  
**L'ÉNERGIE**

numéro spécial

**Le financement des  
investissements énergétiques**

REVUE DE  
L'ÉNERGIE  
3, rue Soufflot 75005 PARIS

**TRANSPORTS**

numéro spécial

**DOSSIER SUR  
LA DÉRÉGLEMENTATION  
DU TRANSPORT AÉRIEN**

**TRANSPORTS  
3, rue Soufflot  
75005 PARIS**

VIENT DE PARAÎTRE

**Gérard DRUESNE**

*Professeur à l'université de Nancy II  
Directeur de recherches au Centre européen universitaire*

**LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE  
DEVANT LA COUR DE JUSTICE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

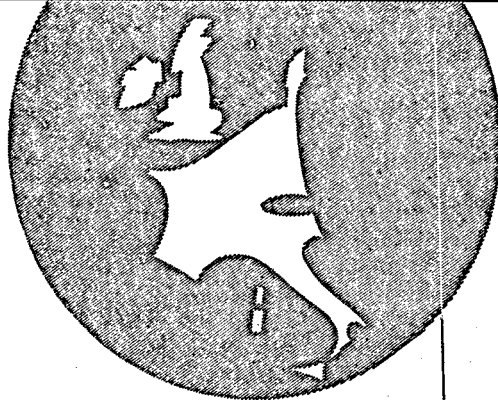
**1958 - 1978**

Cet ouvrage regroupe les articles que l'auteur a publiés dans la REVUE DU MARCHÉ COMMUN, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole, pour la période 1958-1978. L'ouvrage est donc à jour au 31 décembre 1978. Il ne s'agit pas d'une œuvre doctrinale sur la politique agricole commune, d'une somme de réflexions sur le fonctionnement de celle-ci et les moyens de son amélioration, mais d'une analyse méthodique, conduite en fonction des principes fondamentaux du droit communautaire, de la masse considérable des arrêts — trois cents — rendus par la Cour en la matière. Un index, à la fin de l'ouvrage permet de retrouver aisément la jurisprudence correspondant à chaque mécanisme de la politique agricole commune.

UN OUVRAGE 13 × 20 cm prix : 47 F

**ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot 75005 PARIS tél : 634 10 30



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

Numéro 245  
Mars 1981

---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 105 Qu'est-ce que la restructuration ? par Françoise LABORDE.

---

### questions institutionnelles et juridiques

- 108 La décharge : nouveau pouvoir du Parlement européen, son application aux exercices 1977 et 1978, par Daniel STRASSER, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes.
- 130 La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole en 1979, par Gérard DRUESNE, Professeur de Droit public à l'Université de Nancy II, Directeur de Recherche au Centre européen universitaire.

---

### actualités et documents

---

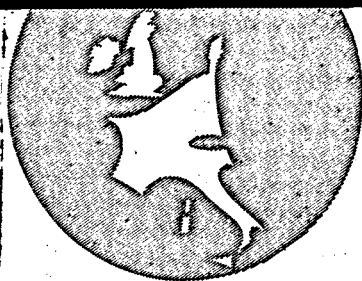
- 149 Communautés européennes.

© 1981 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent*

*Voir en page II les conditions d'abonnement*



## Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSE, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

## Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET  
Jean DENIAU  
Jean DROMER  
Pierre DROUIN  
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA  
Renaud de la GENIERE  
Bertrand HOMMEY  
Michel LE GOC  
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX  
Paul REUTER  
R. de SAINT-LEGIER  
Jacques TESSIER  
Robert TOULEMON

Daniel VIGNES  
Jacques VIGNES  
Jean WAHL  
Armand WALLON

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1981

France ..... 349 F (TTC)

Etranger ..... 371 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

## Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : G. Druesne, p. II couv. ; L'Age de la politique sociale, p. III couv. ; Revue de l'Energie (n° spécial), p. II couv. ; Transports (n° spécial), p. II couv. — Kompas, p. IV couv.

## QU'EST-CE QUE LA RESTRUCTURATION?

Françoise LABORDE

La restructuration, concept inconnu hors de l'enceinte communautaire, n'est guère mieux identifié par les milieux spécialisés. La restructuration est pourtant devenue la condition *sine qua non* de la viabilité de la Communauté européenne, à l'horizon 1982, d'après les conclusions dégagées par les Ministres des Affaires Etrangères de la CEE, le 30 mai, au soir du règlement de la contribution budgétaire britannique.

De même que la convergence avait fait couler beaucoup d'encre pendant une bonne partie de l'année 1979 et 1980, il y a fort à parier que la restructuration donnera lieu à beaucoup de commentaires entre la fin de 1981 et 1982.

Restructuration, convergence, toute la différence qui sépare une Communauté de bénéfice d'une Communauté d'intérêt; l'équité de la solidarité. Depuis 1974 où pour la première fois le Conseil mentionnait en tant que tel l'objectif de convergence, la Communauté européenne a réduit ses ambitions, nécessité oblige. Et la restructuration, simple jalon de convergence, est devenue l'objectif à poursuivre. Pour l'heure, l'exercice auquel chacun s'essaie consiste à trouver une réponse à la question : « Qu'est-ce que la restructuration ? ».

---

### Le « mandat du 30 mai »

---

La restructuration est en filigrane du « mandat du 30 mai », confié par les Neuf à la Commission européenne lors du règlement de la contribution budgétaire britannique. C'est au nom de l'équité, et pour respecter l'équilibre communautaire des contributions et des charges, que les Neuf avaient dégagé un accord cadre qui prévoyait, non seulement une réduction de la contribution britannique de deux fois 1,3 milliards d'écus environ, mais aussi un engagement d'examiner, au 30 juin 1981, les moyens d'éviter que des situations aussi inacceptables ne se reproduisent, à charge pour la Commission de faire, dans l'intervalle, des propositions dans ce sens.

Quelques semaines plus tard, les Chefs d'Etat et de Gouvernements des Neuf déclaraient, lors du Conseil Européen de Venise, les 12 et 13 juin 1980 : « Un élément essentiel des accords ainsi réalisés est constitué par l'engagement que prend la Communauté de mettre en œuvre des modifications structurelles qui, en assurant un développement plus équilibré des politiques communes dans le respect de leurs principes fondamentaux et en empêchant que des situations inacceptables se produisent de nouveau, permettront à chaque Etat



membre de se sentir toujours plus étroitement intéressé à l'avenir de la Communauté et au renforcement de l'intégration européenne». Le cadre de la restructuration était ainsi défini.

A première vue, la restructuration pourrait être définie comme : « la mise en place pour 1982 de modifications structurelles telles que le Royaume-Uni ne connaisse plus une situation déficitaire d'une pareille nature, afin que la Communauté n'ait plus recours à des « mécanismes correcteurs » ou à des discussions sur la théorie du « juste retour ». Sans doute est-ce là une vision trop restrictive de la fonction des réformes structurelles et il faut, en fait, remonter en arrière pour mesurer ce que certains sont en droit d'attendre de la restructuration.

## L'intégration britannique et le déséquilibre

L'entrée du Royaume-Uni dans le Marché Commun a très vite posé un problème structurel. Le pays arrivait avec une situation économique très différente de ses partenaires et une capacité d'adaptation réduite. En 1973, la Communauté, pour sa part, avait déjà trouvé une sorte de « rythme de croisière » : les échanges communautaires avaient augmenté de 10 % par an entre 1958 et 1973, et la croissance des Etats membres avait été plus forte que celle des Etats-Unis, couvrant ainsi largement l'écart qui les séparait. De sorte que l'appareil de production européen connaissait une restructuration rapide et que le niveau de vie européen doublait. Le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, tel qu'il est prévu dans le Préambule du Traité de Rome, semblait se faire de lui-même.

Quant à l'intégration des Etats membres, elle avait toujours été réalisée sur une base sectorielle : Politique Agricole Commune, Communauté européenne du charbon et de l'acier. Ce « partage » des secteurs entre les Six avait bien conduit à quelques déséquilibres, mais au bout du compte chacun en tirait profit des politiques défendues par l'Etat voisin (l'exemple le plus frappant est sans doute celui du fantastique développement de l'agriculture allemande grâce à la PAC), et on ne regardait pas de trop près aux dépenses.

Dès l'entrée du Royaume-Uni, le déséquilibre apparaît et les Neuf s'efforcent de trouver des corrections structurelles. Elles sont d'abord mises en place sous la forme d'une politique régionale, qui n'était finalement qu'un moyen budgétaire donné

au Royaume-Uni, presque à titre de dédommagement. Mais la redistribution ne pouvait pas être imposée et ce fut là l'absurdité du Sommet de Paris. 1973, c'est aussi la crise pétrolière et ses retombées sur les économies européennes. Les Etats membres regardent de plus près aux dépenses communautaires, et chacun a tendance à faire « sa » politique économique. Si le niveau de vie continue de croître en termes absolus, l'écart entre riche et pauvre se creuse, particulièrement au niveau régional.

Au milieu de ce « dérapage » économique généralisé, les Britanniques ont, bon gré mal gré, suivi le train communautaire. Mais dès 1979, les protestations se sont faites plus vives, et avec l'arrivée de Margareth Thatcher la position britannique se durcit et ce fut le fameux « I want my money back ».

## De la redistribution à la restructuration

Le règlement de la contribution budgétaire britannique est peut-être le détonateur qui va obliger la Communauté à sortir de sa léthargie, à faire preuve d'imagination.

Dans les semaines qui ont suivi le Sommet de Venise, la restructuration était considérée, avec un certain scepticisme, comme un « habillage » du règlement britannique : « les Britanniques n'ont pas tort sur le fond, donnons-leur une ristourne, mais pour ne pas avoir l'air de céder à la force et pour être sûr qu'ils ne viendront pas en 1983 demander encore de l'argent au nom de l'équité ou du juste retour, replaçons toute l'affaire dans un cadre plus large de « restructuration » et mettons en place d'ici 1982 quelques réformes structurelles ». Mais la crise de la contribution britannique a aussi mis en lumière deux facteurs : la fin de l'ère de l'intégration « naturelle » de la Communauté, et la nécessité de modifier les règles pour que la Communauté élargie puisse fonctionner (si tant est, estiment certains, qu'une Communauté à Douze puisse fonctionner). Tous ces éléments ont joué en faveur d'une restructuration conçue comme un mécanisme de redistribution budgétaire.

Conformément au « mandat du 30 mai », les services de la Commission ont, dès lors, entrepris un vaste travail d'analyse du financement des actions communautaires. Au niveau des Cabinets et des Commissaires, on s'est mis à écouter d'une oreille plus attentive certaines idées qui circulaient déjà. Et un certain nombre de vérités se sont fait jour :

il y a des dépenses inefficaces et/ou inutiles ; il faut objectivement réformer la Politique Agricole Commune ; il faut aussi trouver des solutions pour résoudre l'inévitable dépassement du plafond des ressources à 1 % de TVA. Peu à peu, la nécessité de restructurer les politiques communautaires a pris le pas sur la simple redistribution budgétaire.

## Les schémas possibles

Sur l'issue de la restructuration, deux optiques semblent se dégager. Pour les plus pessimistes, la restructuration est déjà un « serpent de mer » sans avenir, une « réformette » de quelques instruments communautaires sans grand poids, destinée à apaiser le Royaume-Uni. Ceux-là présentent trois schémas possibles, parmi lesquels la Communauté ne saura peut-être pas choisir :

— premier schéma : coupes sombres dans la Politique Agricole Commune. Cela contribuerait à améliorer le solde britannique mais conduirait aussi à la disparition de la seule politique européenne ;

— deuxième schéma : augmentation des politiques structurelles pour améliorer la situation du Royaume-Uni. Mais les limites de l'exercice budgétaire seraient vite atteintes. De plus l'Italie bénéficierait aussi de ces politiques de sorte que son solde serait aussi augmenté, ce qui, budgétairement et politiquement serait moins justifiable ;

— troisième schéma : mise en place de politiques spécifiques au Royaume-Uni « habillées » à la mode communautaire pour apaiser la mauvaise conscience de la Communauté. Ce pourrait être soit la création de nouvelles politiques (énergie, charbon), soit l'aménagement de politiques existantes (Fonds social, Fonds régional : par exemple la création d'un « troisième guichet FEDER » destiné plus particulièrement à des projets britanniques.

A l'opposé, on trouve des européens plus convaincus ou optimistes sur les capacités d'adaptation de la Communauté. Ceux-là estiment que la Commission est prête à proposer des programmes concrets de restructuration qui, si les Etats membres y souscrivent, pourront donner un nouveau souffle à la Communauté. La Commission, pour sa part, semble s'être prise au jeu. Un document de 500 pages a déjà été élaboré par les services de Christopher Tugendat (Commissaire européen chargé du budget), dont près de 150 pages sont consacrées aux seules dépenses de la PAC. L'exercice de départ consistait en une analyse des sommes engagées. De ce rapport, deux conclusions peuvent à première vue être dégagées : le FEOGA ne

fonctionne pas dans une optique redistributrice mais stabilisatrice. Quand au FEDER, il consacre une politique moins incitatrice que compensatrice. Autre constatation : il n'y a pas de lien entre l'action du FEOGA Garantie (qui agit sur les marchés) et celle du FEOGA Orientation (qui agit sur les structures). C'est en fait, par le développement de la politique régionale que passe l'intégration des politiques.

Deux secteurs devraient donc être particulièrement visés par le projet de restructuration que la Commission présentera le 30 juin prochain, à savoir :

\* L'agriculture, selon les orientations suivantes :

— modification des systèmes de financement par la mise en place d'un système de « coresponsabilité », quantum de production au-dessus duquel la garantie communautaire ne joue plus. Ce principe a déjà été introduit dans les nouvelles propositions de prix agricoles pour la campagne 81/82 que la Commission européenne a présenté en février dernier ;

— suppression des actions inefficaces ou inutiles (de type aide à la consommation de beurre au Royaume-Uni).

\* Le régional, avec un choix entre deux options :

— création d'un « troisième guichet FEDER » (à côté des sections quota et hors quota) qui serait constitué par les sommes non-engagées et redistribuées sur la base de programmes précis, justifiés par les Etats membres, ou

— suppression du système quota et hors quota du FEDER et distribution des fonds, projets par projets, selon des critères établis (le FEDER fonctionnerait alors sur le même modèle que le FED, Fonds Européen de Développement).

La clef de voûte de tout le système est le rééquilibrage des dépenses budgétaires en ramenant les dépenses du FEOGA à 60 % dans le budget (contre environ 75 % maintenant) et en gonflant les dépenses du secteur régional à 20 ou 30 % (contre environ 10 % maintenant).

## Le « déplafonnement » des ressources à 1 % de TVA

Le gonflage de la politique régionale risque de poser très vite le problème du plafonnement des ressources propres, mais peu aussi débloquent le débat sur le « déplafonnement ». En effet, les



experts estiment que le plafond de 1% de TVA sera atteint en 1983 ou 1984 au plus tard, dans l'intervalle, une restructuration bien menée peut justifier un dépassement du 1%. Car les comptes sont vite faits : ce n'est pas un impôt quelconque sur les importations de pétrole ou des taxes diverses qui suffiront à éviter le dépassement du plafond des ressources. Par contre, les Etats membres pourraient plus facilement accepter d'accorder de nouvelles ressources à la CEE pour financer de nouvelles politiques véritablement intégrées et adaptées. C'est aussi là, à plus long terme, le but de la restructuration. Pour l'heure, les experts de la Commission estiment que les dépenses FEOGA seront moins importantes que prévues et que, en 1982, le budget communautaire se situera toujours en dessous du plafond de 1% de TVA. Le danger, c'est que cette « détente » provisoire ne place aux oubliettes les nouvelles idées sur la restructuration.

---

## **Le ballon d'essai du 30 juin 1981**

---

Le 30 juin prochain, la Commission présentera ses propositions aux Dix Etats membres de la Communauté. Gaston Thorn semble décidé à présenter un programme concret et précis, selon les orientations présentées ci-dessus. Si les Etats membres ne suivent pas ses propositions, le dossier restructuration sera pour un temps du moins, en net recul. Et ce n'est vraisemblablement que lorsque la question du plafonnement des ressources et de la ristourne britannique devra être résolue (en 1983) que le problème sera véritablement abordé au fond. En revanche, si en juin prochain, un ou deux Etats membres (parmi les « grands ») soutient le projet de la Commission, peut-être alors, la restructuration aura-t-elle quelque chance d'aboutir.



# **LA DÉCHARGE NOUVEAU POUVOIR DU PARLEMENT EUROPÉEN SON APPLICATION AUX EXERCICES 1977 ET 1978**

Daniel STRASSER

*Directeur général des budgets  
de la Commission des Communautés européennes*

Depuis son élection au suffrage universel et direct, le 10 juin 1979, novembre 1979 et mai 1980 ont été les sessions au cours desquelles le Parlement européen a exercé le pouvoir de décharge. Ainsi, le 16 novembre 1979, il votait des décisions de décharge données à la Commission pour l'exécution du budget général, et pour le quatrième Fonds européen de développement (Lomé 1) (1). Ces deux décisions concernaient les opérations effectuées par la Commission pendant l'exercice 1977. Par ailleurs, sa première décision de décharge pour les activités financières et budgétaires de la CECA en 1977, intervenait le 22 mai 1980 (2), tandis que le lendemain il décidait également les décharges sur l'exécution du budget général, du quatrième Fonds européen de développement (FED) pour l'exercice 1978, et des trois premiers Fonds européens de développement pour ce même exercice (3).

Après avoir cité ces trois dates, et ajouté encore que le 13 janvier 1981 le Parlement a consacré quelques heures de sa séance plénière à l'examen des suites données aux décharges 1977 et 1978, nous aurons relevé les jalons les plus importants que le Parlement a posés sur le territoire de sa compétence la plus complète, à savoir celui de décharge.

Nous pouvons maintenant analyser, dans une première partie, la décharge sous ses aspects juridique et de procédure et, dans une seconde partie, les thèmes autour desquels se sont concentrées les décisions de décharge.

## **Le pouvoir de décharge et la procédure de son exercice**

La décision de décharge est le seul pouvoir budgétaire que le Parlement européen détienne exclusivement (articles 78 octavo/CECA, 206 ter/CEE et 180 ter/CEE). Elle est le dernier acte de l'existence d'un budget communautaire, le premier étant sa préparation et son établissement, le deuxième son exécution (4) et le troisième la procédure

(1) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 331 du 27 décembre 1979, pages 1 à 7.

(2) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 147 du 16 juin 1980, pages 76 à 79.

(3) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 180 du 14 juillet 1980, pages 17 à 25.

(4) Voir du même auteur : « Les finances de l'Europe » (1980) chez Labor, 342, rue Royale, 1030 Bruxelles, et D.E.P.P., Maison de l'Europe, 35, rue des Francs Bourgeois, 75004 Paris.



qui aboutit à la décision de décharge. Celle-ci a pour but d'arrêter les montants des dépenses et des recettes effectives pour l'exercice budgétaire et d'infléchir éventuellement l'action future des institutions par le moyen de résolutions votées par le Parlement européen quant à la gestion des deniers communautaires.

Nous examinerons donc successivement la décharge pour l'exécution du budget général, la décharge pour les activités financières et budgétaires de la Haute Autorité/Commission, la décharge pour les opérations des FED, les acteurs de la procédure de décharge et le déroulement de la procédure de décharge pour le budget général depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

## LA DÉCHARGE POUR L'EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL

Le dernier mot du Parlement européen en matière de décharge est un fait assez récent qui s'inscrit dans la « lutte pour le pouvoir budgétaire » que se livrent les institutions de la Communauté (4). Une brève rétrospective nous l'enseigne.

### L'histoire de la dévolution du pouvoir de décharge

Les traités de Rome (articles 206 quatrième alinéa/CEE et 180 quatrième alinéa/CEEa) confient ce pouvoir au Conseil : « Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Il communique sa décision à l'Assemblée ».

Le 21 avril 1970, par le *traité dit de Luxembourg* (articles 3, 6 et 9), le Parlement obtient un partage de ce pouvoir : « Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. A cet effet, le rapport de la commission de contrôle est examiné successivement par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée, et par l'Assemblée. La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué ».

La lutte du Parlement européen pour l'obtention du dernier mot en matière de décharge s'achève le 22 juillet 1975, lors de la signature du *traité dit de Bruxelles* (articles 9, 17 et 25), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1977 (5) : « L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget ».

Ainsi, en dix-sept ans, le Parlement a obtenu du Conseil un transfert total de ce pouvoir. L'import-

tance politique de cet événement est considérable, puisqu'il donne au Parlement une compétence principale — et, en pratique, presque exclusive — en matière de contrôle de l'exécution du budget, et qu'il responsabilise encore plus la Commission, exécutif budgétaire, puisque le Parlement a, à son endroit, la possibilité de voter une motion de censure (6).

### Les étapes de la procédure de décharge

Le Traité du 22 juillet 1975, et le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (7), fixent les six étapes de la procédure de décharge :

1. pour le 1<sup>er</sup> juin, la Commission établit un compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé (article 73 du règlement financier) ainsi qu'un bilan financier qui décrit l'actif et le passif au 31 décembre de cet exercice et une analyse de la gestion financière (articles 75 et 76). Les autres institutions communiquent à la Commission, pour le 1<sup>er</sup> avril, les données relatives à ces trois documents (article 74) ;
2. le 1<sup>er</sup> juin au plus tard, la Commission transmet au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes, ces trois documents (article 77) ;
3. le 15 juillet au plus tard, la Cour des comptes porte à la connaissance de la Commission et des autres institutions, les observations qui lui paraissent de nature à devoir figurer dans son rapport (article 83, § 1) ;
4. le 31 octobre au plus tard, toutes les institutions adressent leurs réponses à la Cour des comptes. Les institutions autres que la Commission adressent leurs réponses simultanément à celle-ci (article 83, § 1) ;
5. le 30 novembre au plus tard, la Cour des comptes transmet aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions son rapport assorti des réponses et en assure la publication au Journal officiel des Communautés européennes (article 84) ;

(6) Le 7 juillet 1977, M. TUGENDHAT, en sa qualité de commissaire au budget, déclarait devant le Parlement : « Aussi est-ce en toute logique une sanction générale que les traités confèrent au Parlement — c'est-à-dire une sanction politique qui serait la conséquence normale d'un refus de donner décharge. Un tel refus aurait donc un caractère de gravité exceptionnel ; selon moi, cette censure de la Commission devrait aboutir à la destitution de l'équipe en place. J'ose affirmer que nous n'en arriverons jamais là ». Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de juillet 1977, n° 2-19 (page 303).

(7) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 356 du 31 décembre 1977.

(5) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 359 du 31 décembre 1977, page 20.

6. avant le 30 avril de l'année suivante, le Conseil et le Parlement examinent les comptes et le bilan financier, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de celle-ci (articles 78 octavo/CECA, 206 ter/CEE, 180 ter/CEEA et article 85 premier alinéa du règlement financier).

Le Conseil statue à la majorité qualifiée sur une recommandation de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget (même base juridique que ci-dessus), recommandation qu'il transmet au Parlement.

La commission du contrôle budgétaire chargée au sein du Parlement de cet examen, élabore les projets de décision de décharge et de résolution accompagnant cette décision, ainsi qu'un rapport sur les problèmes évoqués dans la résolution. Des représentants de la Commission et de la Cour des comptes assistent à cet examen.

Le Parlement décide de la décharge à donner à la Commission (même base juridique que ci-dessus) en votant sur les projets de décision et de résolution préparés par sa commission du contrôle budgétaire.

#### LA DÉCHARGE POUR LES ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES DE LA HAUTE AUTORITÉ/COMMISSION

En ce qui concerne les dépenses administratives de la CECA, et les recettes y afférentes, qui figurent d'ailleurs dans le budget général des Communautés, le traité CECA (article 78 octavo, modifié par l'article 20 du Traité dit de fusion) prévoit une procédure de décharge identique à celle concernant les comptes de la CEE. Dans la pratique, les deux procédures sont confondues.

Par contre, le traité CECA est muet sur l'établissement d'un bilan, et la procédure de décharge concernant la perception des prélèvements sur la production de charbon et d'acier, leur utilisation, ainsi que sur l'activité emprunt-prêt. Le traité CECA prévoit en son article 78 septimo, § 5, que le rapport annuel de la Cour des comptes sur la régularité des opérations comptables autres que celles portant sur les recettes et dépenses de caractère administratif, ainsi que sur la régularité de la gestion financière de la Haute Autorité relative à ces opérations est adressé à la Haute Autorité/Commission, et au Conseil, et que la première le communique au Parlement. Pourtant, depuis l'origine de cette Communauté, la Haute Autorité/Commission a établi un bilan que signe le Commissaire aux comptes pour certifier que l'état des finances est exactement résumé, fonction accomplie pour les années 1977 et 1978 par la Cour des comptes.

Alors que le Conseil ne se préoccupe pas des comptes de la CECA, le Parlement y attache un grand intérêt. En son sein, le rapport de la Cour des comptes est confié à la commission du contrôle budgétaire qui désigne un rapporteur. Le rapport est ensuite examiné par cette commission, en présence des représentants de la Commission, et depuis 1973, du Commissaire aux comptes, remplacé depuis octobre 1977 par la Cour des comptes. Le rapport approuvé par la commission du contrôle budgétaire, est envoyé au Parlement qui l'examine en séance plénière. Au cours du débat, la Commission intervient de nouveau. Le débat s'est conclu le 14 décembre 1977 par le vote d'une « résolution » et le 22 mai 1980 par le vote d'une « décision et résolution » par lesquelles « le Parlement donne décharge à la Commission/Haute Autorité ». Cette formulation marque la volonté du Parlement de transposer, dans le cadre de la CECA, les règles des deux autres communautés, ce qui s'explique fort bien, puisque dans la première Communauté le Traité ne lui donne guère de place, alors que dans les autres, les traités lui confèrent un véritable pouvoir budgétaire.

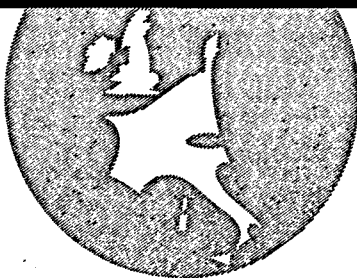
Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de relever l'évolution du libellé de la conclusion de la résolution votée par le Parlement depuis quelques années :

- pour les comptes 1971 et 1972, le 7 novembre 1973, le Parlement européen « approuve les comptes de la CECA » ;
- pour les comptes 1973, le 6 juin 1975 et pour les comptes 1974, le 8 mars 1976, le Parlement « prend acte des dépenses et des recettes de la CECA » ;
- pour les comptes 1975, le 28 février 1977, le Parlement utilise la même formule, mais il ajoute « estime pouvoir donner décharge à la Commission des Communautés européennes... » ;
- enfin, pour les comptes 1976, le Parlement « donne décharge » le 14 décembre 1977 (8), formule qu'il reprend le 22 mai 1980 pour les comptes 1977 (9).

Relevons qu'à cette occasion, le Parlement a dû se limiter à traiter de la seule décharge 1977, en l'absence d'autres informations élaborées par la Cour des comptes sur l'activité financière en 1978 de la CECA que la certification du bilan. En assortissant cette certification d'un commentaire d'une page, la Cour des comptes avait, il est vrai, estimé avoir rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 78 septimo § 5/CECA. Le Parle-

(8) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 6 du 9 janvier 1978, page 27.

(9) Journal officiel des Communautés européennes n° C 147 du 16 juin 1980, page 76.



ment n'a pas partagé ce point de vue et a rappelé au point 6 de sa résolution accompagnant la décision de décharge 1977 (9) « la nécessité absolue pour le Parlement européen de disposer d'informations précises sur l'activité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, tant pour s'assurer de la bonne gestion financière que pour formuler un jugement politique sur l'exécution de l'ensemble du budget de cette communauté ».

Lors de la rédaction du présent article, la Cour des comptes n'a toujours pas communiqué à la Commission, conformément à l'article 78 septimo § 5/CECA, d'appréciations supplémentaires sur la régularité de la gestion financière de la Haute Autorité/Commission pendant l'exercice 1978.

Pour ce qui concerne l'année 1979, la Commission a reçu le 3 octobre 1980 le rapport de la Cour des comptes. Ce rapport se compose du bilan et compte de gestion de la CECA, ainsi que des observations de la Cour des comptes (4 pages) qui déclare « la régularité du bilan, ainsi que celle de l'état des recettes et dépenses établis à la date du 31 décembre 1979 tels qu'ils se trouvent annexés au présent rapport ». La Commission a communiqué ce rapport, avec ses propres observations, le 6 janvier 1981 au Parlement et au Conseil.

#### LA DÉCHARGE POUR LES OPÉRATIONS DES FONDS EUROPÉENS D'E DÉVELOPPEMENT

Conformément aux textes applicables aux premiers, deuxième, troisième et quatrième Fonds européens de développement (FED), ceux-ci font l'objet d'une gestion autonome et entièrement distincte de l'exécution du budget général des Communautés (4). La procédure de décharge prévue pour les opérations des trois premiers FED est identique à celle prévue par les traités de Rome (10). Ceci s'explique par le fait que les trois premiers FED sont régis par des conventions d'association entre la CEE et les Etats africains et malgache signées avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1971 (11) du traité de Luxembourg.

Lors de la décharge 1977, le Parlement a encore appliqué ces textes en votant le 16 novembre 1979 une résolution par laquelle il invite le Conseil à donner décharge à la Commission sur la gestion financière des trois premiers FED (12). Dans le cadre de la décharge 1978, le Parlement ne s'est plus limité à une invitation, mais a voté, le 23 mai 1980, une décision de décharge (13), bien que le Conseil eût déjà décidé, le 22 avril 1980, de donner décharge à la Commission sur l'exécution des opérations des trois premiers FED (14).

Les dispositions applicables au quatrième FED (Lomé 1) introduisent, en relation avec le traité du 22 juillet 1975, deux nouveautés (15) : le Conseil n'est plus l'autorité habilitée à donner la décharge et les

opérations financées sur les ressources du Fonds, dont la Banque européenne d'investissement assure la gestion, font l'objet de procédures de contrôle et de décharge prévues par les statuts de la Banque pour l'ensemble de ses opérations, alors que pour toutes les autres opérations, la procédure de décharge est identique à celle concernant les comptes du budget général, la décision définitive revenant au Parlement.

#### LES ACTEURS DE LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE

Les acteurs de la procédure de décharge sont au nombre de quatre, ainsi que nous venons de le voir. La Cour des comptes, qui établit notamment un rapport annuel ; la Commission qui défend sa gestion ; le Conseil qui émet une recommandation sur la décharge et le Parlement qui donne la décharge. Nous ne décrivons pas ces quatre institutions ou quasi institution, car cet article n'en est pas la place (4) ; par contre, nous dirons quelques mots sur leurs organes de travail et leur façon de travailler.

La Cour des comptes a hérité des services de la commission de contrôle et du Commissaire aux

##### (10) Premier FED :

Article 16 du règlement n° 5 du Conseil portant fixation des modalités relatives aux appels et aux transferts des contributions financières, au régime budgétaire et à la gestion des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (Journal officiel des Communautés européennes, n° 33 du 31 décembre 1958, pages 681 et suivantes).

##### Deuxième FED :

Article 17 § 2 de l'Accord interne relatif au financement des aides de la Communauté (Journal officiel des Communautés européennes, n° 93 du 11 juin 1964, pages 1493 et suivantes) et article 8 § 3 du règlement financier du Fonds européen de développement (Journal officiel des Communautés européennes, n° 93 du 11 juin 1964, pages 1498 et suivantes).

##### Troisième FED :

Article 22 de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (Journal officiel des Communautés européennes, n° L 282 du 28 décembre 1970, pages 44 et suivantes) et articles 7 et 8 du règlement financier du Fonds européen de développement (1969), (Journal officiel des Communautés européennes, n° L 31 du 8 février 1971, pages 1 et suivantes).

(11) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 2 du 2 janvier 1971, page 12.

(12) Journal officiel des Communautés européennes n° C 309 du 10 décembre 1979, page 56.

(13) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 180 du 14 juillet 1980, page 17.

(14) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 111 du 30 avril 1980, pages 13 à 15.

(15) Article 31 § 3 et 4 de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (Journal officiel des Communautés européennes, n° L 25 du 30 janvier 1976, pages 168 et suivantes).

comptes de la CECA. Toutefois, à la différence de ces deux organes, elle dispose de l'autonomie administrative et financière, c'est-à-dire qu'elle a en propre un état des dépenses et un tableau des effectifs et que lui sont reconnus des pouvoirs de gestion propre. Elle a, en fait, la plupart des caractéristiques d'une institution de la Communauté euro-

péenne, sans les avoir toutes (4). En 1977, les effectifs des deux organes étaient de 35 fonctionnaires et leurs moyens budgétaires de 1,6 MUC. En 1981, le tableau des effectifs de la Cour des comptes dispose de 260 emplois permanents et 24 temporaires, et ses moyens s'élèvent à 14,76 millions d'Ecus, comme le montre le tableau suivant.

Moyens de la Cour des comptes											
Année	Effectifs										Crédits globaux en millions UCE/ECU
	A	B	C	D	LA	Total	Temporaires A	Temporaires C	Temporaires Total	Total	
1977 (1)	17	14	4	—	—	35	—	—	—	35	1,6
1978	41	33	30	17	19	140	18	6	24	164	9,98
1979	61	44	46	20	19	190	18	6	24	214	12,71
1980	74	60	60	21	22	237	22	0	22	259	13
1981	76	61	69	22	32	260	24	0	24	284	14,76

(1) Commission de contrôle et Commissaire aux comptes de la CECA.

D'octobre 1977 à la fin de 1980, les attributions des membres de la Cour des comptes n'ont pas été modifiées. Elles étaient réparties de façon à ce que chacun des neuf membres ait à la fois une compétence verticale (un secteur de contrôle) et une compétence horizontale. La répartition des secteurs de contrôle était la suivante : le Président, M. Murphy (écoles européennes, autres organismes extérieurs, subventions octroyées à des organismes externes, subventions diverses), M. Angioi (FEOGA/Orientation, Fonds régional), M. Gaudy (Fonds social, Communauté européenne du charbon et de l'acier), M. Johansen (dépenses de fonctionnement des institutions communautaires), M. Leicht (dépenses de personnel des institutions communautaires, opérations hors budget), M. Lelong (FEOGA/Garantie), M. Mart (Fonds européen de développement, Stabex, Coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers), M. Middelhoeck (Recherche et investissement, énergie, industrie, comptabilité générale) et Sir Norman Price (ressources propres) (16).

A la *Commission*, le Commissaire au budget, M. Tugendhat, et la direction générale des budgets sont chargés de la représenter devant les instances du Conseil et du Parlement. Seul, le Commissaire au budget peut prendre la parole devant le Conseil lui-même et en séance plénière du Parlement. La hiérarchie budgétaire est souvent assistée par des représentants des services dépensiers, qui viennent défendre leur gestion. A la direction générale des budgets, une des trois directions, celle

intitulée « Affaires générales, relations avec le Parlement et la Cour des comptes » est responsable des questions de contrôle. Elle dispose, pour ce faire, d'une division appelée « Relations avec les autorités de contrôle » dotée de quatre fonctionnaires de catégorie A, y compris le chef de division, un fonctionnaire de catégorie B et deux fonctionnaires de catégorie C, soit sept personnes. Cette équipe est chargée de la coordination des rapports des services de la Communauté avec les autorités de contrôle ; dans chaque service dépensier, elle a donc un ou plusieurs correspondants. Elle est également chargée de la rédaction ou de la mise en forme des documents adressés aux

(16) Signalons encore, bien que cela concerne une période postérieure à celle couverte par le présent article, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1981, les dix Membres de la Cour des comptes procèdent à une autre répartition de leurs attributions. Le Président, M. MIDDELHOEK et Sir Norman PRICE se sont vu attribuer les compétences horizontales, tandis que les secteurs de contrôle ont été répartis de la façon suivante : M. ANGIOI (FEOGA/Orientation, Fonds régional), M. GAUDY (CECA, Fonds social, aspects bancaires des emprunts-prêts), M. JOHANSEN (ressources propres), M. LEICHT (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement des institutions communautaires), M. LELONG (FEOGA/Garantie), M. MART (Coopération avec les pays en voie de développement associés (Fonds européen de développement - Association européenne de coopération), coopération avec des pays en voie de développement non associés, coopération avec des pays tiers, aide alimentaire), M. MIDDELHOEK (comptabilité générale, emprunts-prêts (exceptés aspects bancaires) et M. VITALIS (Recherche et investissement, énergie, industrie, organismes extérieurs (y compris subsides).



autorités de contrôle, et de la représentation de la Commission dans diverses instances.

Au *Conseil*, la première instance de travail est le « comité budgétaire » qui est composé d'experts appartenant aux représentations permanentes des dix Etats membres auprès des Communautés européennes. Ce comité trouve la confirmation de son existence à l'article 104 du règlement financier qui fixe qu'il est « constitué dans le cadre du comité des représentants permanents ». Il dispose d'un secrétariat doté de quatre fonctionnaires de catégorie A, dont le secrétaire lui-même du comité, un fonctionnaire de catégorie B et trois fonctionnaires de catégorie C, soit huit personnes. Compétent pour toutes les questions budgétaires soumises au Conseil, le comité budgétaire fait rapport collégalement au « Comité des représentants permanents » (COREPER), lequel est chargé, en vertu de l'article 5 du traité de fusion du 8 avril 1965, « de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci ». Depuis plusieurs années, ce comité s'est dédoublé en un COREPER/première partie, qui siège au niveau des représentants permanents adjoints ayant généralement rang de ministre plénipotentiaire, et un COREPER/deuxième partie qui siège au niveau des ambassadeurs. C'est le COREPER/première partie qui examine les questions budgétaires et, par conséquent, les questions de décharge. Le Comité des représentants permanents et le comité budgétaire, comme le Conseil, sont présidés successivement par cha-

que Etat membre à un rythme semestriel suivant l'ordre alphabétique. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 1981, la présidence revient-elle aux Pays-Bas. Les votes du Conseil sur le budget sont exprimés à la majorité qualifiée. Dans la pratique, le comité budgétaire, bien qu'étant la première instance de travail, joue un rôle assez important, car c'est à son niveau que s'ébauchent les majorités futures. A noter que la préparation des décisions ou avis relatifs à la décharge du FED sont, non pas de la compétence du comité budgétaire, mais d'un autre comité spécialisé appelé « Groupe ACP/FIN » chargé notamment des questions relatives au FED, et au sein duquel siègent des représentants des dix Etats membres.

Le *Parlement* directement élu a remplacé la sous-commission « contrôle » (neuf membres) qui émanait de la commission des budgets, par une commission à part entière, composée de vingt-huit membres et de vingt-huit suppléants, depuis l'élargissement de la Communauté à la Grèce (résolution du 15 janvier 1981 ; vingt-sept auparavant).

Celle-ci a un bureau composé d'un président, M. Aigner (démocrate-chrétien allemand) et de trois vice-présidents, M. Dankert (socialiste néerlandais), Mme Boserup (communiste danoise) et M. Price (conservateur britannique).

Comme les quatorze autres commissions du Parlement, la Commission du contrôle budgétaire est un microcosme de celui-ci.

	Composition politique et nationale de la Commission du contrôle budgétaire le 1 <sup>er</sup> janvier 1981							Total
	S	PPE	ED	L	COM	DEP	Divers	
Belgique	1							1
Danemark				1	1		1	3
Allemagne	2	2		1				5
Grèce							1	1
France	1	2				1		4
Irlande	1	1						2
Italie	1	2			1			4
Luxembourg				1				1
Pays-Bas	1	1						2
Grande-Bretagne	1		4					5
Total	8	8	4	3	2	1	2	28

Les sigles et intitulés des groupes politiques ont la signification suivante :

S : Groupe socialiste.

PPE : Parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien avant l'élection).

ED : Groupe des démocrates européens (Groupe conservateur avant l'élection).

COM : Groupe communiste.

L : Groupe libéral et démocratique.

DEP : Groupe des démocrates européens de progrès.

Divers : Soit notamment le groupe de coordination technique et de défense de groupes et de parlementaires européens (depuis l'élection) ou membres grecs pour le moment.

En un an et demi d'existence, de septembre 1979 à la fin de 1980, elle a tenu 23 réunions, consacrant une grande partie de ses travaux à la préparation des décharges à donner à la Commission sur l'exécution du budget (décharges 1977 et 1978). Outre le rapport annuel de la Cour des comptes qui a servi de base aux travaux de décharge, la commission du contrôle budgétaire a examiné des rapports spéciaux dans lesquels la Cour des comptes étudie un aspect particulier de l'activité communautaire, par exemple le fonctionnement du mécanisme du Stabex et les frais de mission et de représentation des membres de la Commission des Communautés européennes. Elle s'est également saisie, sous l'angle financier, des rapports — annuels en règle générale — que la Commission établit sur la gestion de chacun de ses grands domaines d'action, qu'il s'agisse du FEOGA, section Garantie et Orientation, du fonds régional, de la coopération financière et technique dans le cadre de la convention de Lomé, ou de l'activité emprunt-prêt. Les fraudes et irrégularités, dans le secteur agricole surtout, ont fait l'objet de ses préoccupations constantes. Ainsi, elle a eu, à plusieurs reprises, des échanges de vues sur la gestion financière de la politique laitière, s'attachant à l'examen des opérations que la presse signalait comme « mouvements spéculatifs » dans le secteur laitier. De même, l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire 267/78 dite « Como » (fraude sur du beurre importé dans la Communauté) a été l'occasion, pour la commission du contrôle budgétaire, de débattre des compétences de contrôle de la Commission des Communautés européennes en matière de ressources propres. Les rapports présentés chaque trimestre par la Commission sur l'exécution du budget ont fait l'objet d'un examen de plus en plus attentif. Les rapports de la Mission extraordinaire de contrôle sur les céréales et sur le vin, ont été longuement débattus.

A l'instar des autres commissions parlementaires, la commission du contrôle budgétaire a pris, en 1980, l'initiative de proposer 14 amendements au projet de budget 1981.

Ainsi, par le suivi permanent et précis qu'elle effectue de toutes les questions communautaires présentant un caractère financier — sans que pour autant ses compétences soient très précisément fixées — la commission du contrôle budgétaire constitue certainement un élément particulièrement actif du pouvoir du Parlement dans la recherche d'un meilleur contrôle démocratique des finances de la Communauté.

Ce n'est, en effet, que le 25 septembre 1980 que le bureau élargi du Parlement a fixé les compétences des commissions parlementaires (17). L'Assemblée plénière n'en a pas encore décidé.

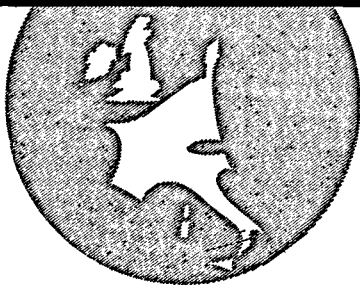
La commission du contrôle budgétaire doit être compétente pour les questions ayant trait :

- au contrôle des mesures financières et budgétaires prises pour la réalisation des politiques communautaires ; au contrôle de l'utilisation des crédits inscrits au budget des Institutions communautaires (y compris les Fonds : FEOGA, Fonds social, FEDER, FED), le cas échéant en collaboration avec les commissions concernées ;
- à la décharge relative à l'exécution des budgets communautaires, en vertu des dispositions des Traités ; aux règlements financiers et au droit coutumier en vigueur ; ainsi qu'aux relations avec la Cour des comptes, chargée d'assister le Parlement dans sa fonction de contrôle ;
- aux mesures prises par les institutions suite aux décisions de décharge prises par le Parlement ;
- au contrôle de l'exécution du budget, en particulier sur la base des rapports trimestriels des institutions, ainsi qu'à l'examen et au contrôle des engagements et des mouvements de crédits et à l'écoulement des crédits en cours d'année ;
- aux virements de crédits constituant une mesure d'exécution du budget (conformément à l'accord avec la commission des budgets) ;
- au bilan financier des Communautés ;
- au contrôle des activités financières et administratives de la CECA ;
- au contrôle des mesures exécutées par la BEI sur la base d'un mandat ou d'un transfert de compétences de la Commission dans le cadre de l'exécution des politiques communautaires ;
- au contrôle financier des organes du Parlement, à la clôture de ses comptes, et à la décharge relative à l'exécution de son budget et aux décisions prises dans ce cadre (légalité et régularité des dépenses, efficacité et opportunité de la gestion budgétaire). La commission prépare dans ce contexte la décision de décharge pour le Parlement (article 50 du Règlement) ;
- aux relations avec la Cour des comptes des Communautés européennes et les instances nationales de contrôle.

En application des pouvoirs de contrôle du Parlement, qui vont de l'autorisation budgétaire au contrôle de l'exécution, la commission du contrôle budgétaire est appelée à collaborer étroitement avec la commission des budgets.

La commission du contrôle budgétaire dispose d'un secrétariat composé, me semble-t-il, de six

(17) Document de séance du Parlement européen, n° 1-820/80 du 23 janvier 1981.



fonctionnaires de catégorie A, dont le secrétaire lui-même de cette commission, lequel est également secrétaire de la commission des budgets, un fonctionnaire de catégorie B et six fonctionnaires de catégorie C, soit treize personnes.

#### LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE POUR L'EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL DEPUIS L'ÉLECTION DU PARLEMENT EUROPÉEN AU SUFFRAGE UNIVERSEL

Nous allons retracer rapidement le déroulement de la procédure de décharge relative à l'exécution du budget général pour les exercices 1977 et 1978, estimant suffisant ce que nous avons déjà dit pour ce qui concerne les deux autres catégories de décharge.

#### Achèvement de la procédure de décharge pour l'exercice 1977

Le Conseil n'avait transmis formellement sa recommandation au Parlement que le 10 mai 1979 (18). Mais le Parlement avait commencé son examen du rapport de la Cour des comptes (19) bien avant au sein de la sous-commission de contrôle de la commission des budgets.

Dans un premier temps, le rapporteur Lord Bruce of Donington (socialiste britannique) avait estimé qu'il fallait refuser la décharge à la Commission pour l'exécution du budget général 1977 du fait qu'elle n'avait exécuté, sur les 29 amendements votés par le Parlement européen, que 8, dont 5 à moins de 50 % de la somme votée. A la suite de la réunion de la sous-commission de contrôle tenue le 25 avril 1979, Lord Bruce of Donington avait élaboré un projet de rapport révisé, proposant d'accorder la décharge pour le budget du Parlement et pour le quatrième Fonds de développement (FED), de donner un avis positif sur la décharge concernant les trois premiers FED, et de différer la décharge à la Commission pour l'exécution du budget général en constatant qu'elle n'a pas rendu opérationnels les crédits votés par le Parlement par voie d'amendements budgétaires. La sous-commission n'avait pas suivi son rapporteur, estimant préférable d'essayer d'obtenir un changement d'attitude de la Commission pour l'avenir, plutôt que

de provoquer un conflit, à l'issue incertaine, en ce qui concerne le passé. La commission des budgets, quant à elle, après avoir consacré quatre réunions au document de travail élaboré par Lord Bruce of Donington (267 pages), avait décidé, lors de sa réunion du 6 juin 1979, qu'en raison de l'interruption des activités parlementaires qui devait précéder les élections au suffrage universel, il fallait retarder la présentation d'une résolution concernant la décharge 1977 et transmettre le document de travail à la commission qui lui succéderait au sein du Parlement élu au suffrage universel direct (20).

M. Aigner (démocrate-chrétien allemand, Président de la commission du contrôle budgétaire), nommé nouveau rapporteur pour la décharge 1977 par cette commission, héritière de la sous-commission de contrôle, a repris le document élaboré par Lord Bruce of Donington dans son rapport, mais non ses conclusions. Ce rapport, accompagné des projets de décision et de résolution, a été adopté par la commission du contrôle budgétaire, puis examiné le 16 novembre 1979 en séance plénière du Parlement. Le débat s'est conclu par une décision du Parlement donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général pour l'exercice 1977 et sur les opérations du quatrième FED pour l'exercice 1977, une résolution invitant le Conseil à donner décharge à la Commission sur la gestion financière des premier, deuxième et troisième FED pour l'exercice 1977, et une résolution du Parlement accompagnant la décision relative à la décharge sur l'exécution du budget 1977 (1), avec, par conséquent, six mois et demi de retard sur le calendrier officiellement fixé.

Dans le cadre de la décharge 1977, les décisions du Parlement européen ont porté sur les montants suivants :

- décharge à la Commission pour l'exécution du budget de l'exercice 1977 :  
droits constatés de l'exercice 1977 :  
8 484 744 296,33 UC,  
recouvrements effectués au 31 décembre 1977 :  
10 331 503 807,12 UC,  
dépenses (paiements comptabilisés au titre de l'exercice) : 7 227 291 305,36 UC ;
- décharge à la Commission pour l'exécution des opérations du quatrième Fonds européen de développement :  
en recettes : 319 546 526,24 UC ;  
en dépenses : 154 585 115,44 UC.
- décharge au Parlement pour l'exécution de la section du budget concernant : fixation des

(18) Rapport de M. AIGNER, document de séance du Parlement européen, n° 1-463/79 du 12 novembre 1979, page 16, point 3.

(19) Rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 1977, dans le Journal officiel des Communautés européennes, n° C 313 du 30 décembre 1978 (181 pages). Nous n'analyserons pas ce rapport, concentrant notre attention sur les travaux de décharge proprement dits.

(20) Rapport de M. AIGNER (18), page 17, point 6.



comptes, au 31 décembre 1977, au chiffre définitif : 60 619 804,56 UC comprenant pour l'exercice 1977, les engagements de dépenses effectués et le restant à verser à la fin de cet exercice financier.

### Déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice 1978

La décharge 1978 a été préparée au sein du Conseil par deux instances : le comité budgétaire (budget général) et le groupe ACP/FIN (FED). Le comité budgétaire a tenu huit réunions dont deux d'une journée entière. Les délégations des Etats membres ont élaboré 80 questions (21 pages) sur la base du rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1978 (21) auxquelles la Commission a répondu par écrit et oralement. Sur base de ces explications, le comité budgétaire a élaboré un projet de recommandation accompagné de 13 observations (7 pages) qui a été approuvé le 26 mars 1980 par le Conseil (22). Quant au Groupe ACP/FIN, il a préparé pendant plusieurs réunions les projets de décision de décharge pour les trois premiers FED et le projet d'une recommandation pour la décharge concernant les opérations du quatrième FED sans formuler des observations par écrit. Ces projets ont été approuvés le 22 avril 1980 par le Conseil (23).

Les délibérations du Parlement européen ont été essentiellement préparées par sa commission du contrôle budgétaire, qui a été pourtant secondée par la commission de l'agriculture et par la commission du développement et de la coopération saisies pour avis dans les secteurs les concernant. Dans un souci d'efficacité, la commission du contrôle budgétaire a confié l'examen de chaque secteur d'activité à deux de ses membres (rapporteur titulaire et suppléant) et a chargé son rapporteur général, M. Battersby (conservateur britannique) de faire la synthèse des travaux (document de 268 pages) (24), en sorte que 22 parlementaires y ont apporté une contribution particulière. Il s'agissait des parlementaires suivants : MM. Gabert et Taylor pour les ressources propres, MM. Dankert et Battersby pour le FEOGA/Garantie, MM. Filippi et Nielsen pour le FEOGA/Orientation, MM. Gouthier et

Antoniozzi pour le Fonds régional, MM. Wettig et Filippi pour le Fonds social, M. Colla et Mme Boserup pour l'énergie et la recherche, MM. Notenboom et O'Leary pour les dépenses du titre 3 autres que l'énergie et la recherche, MM. Irmer et Orlandi pour le développement, MM. Price et Key pour les dépenses de personnel et de fonctionnement, MM. Kellett-Bowman et Ryan pour les organismes décentralisés, MM. Poncelet et Alber pour les emprunts et prêts, MM. Simonnet et Key pour les institutions autres que la Commission et MM. Antoniozzi et Poncelet pour la CEEA.

L'examen a porté, non seulement sur les différents rapports de la Cour des comptes (relatifs au budget général, à la CEEA et aux organismes décentralisés), mais aussi, sur les septième et huitième rapports financiers de la Commission concernant le FEOGA/Garantie (25) et le huitième rapport financier concernant le FEOGA/Orientation (25).

M. Battersby a, en plus, élaboré un projet de résolution sur les septième et huitième rapports financiers concernant le FEOGA section Garantie — années 1977 et 1978 (26). M. Filippi en a fait de même sur le huitième rapport financier concernant le FEOGA section Orientation — année 1978 (26). Chaque document de travail élaboré par les rapporteurs a été discuté en présence des représentants de la Commission et de la Cour des comptes. La commission du contrôle budgétaire a voté d'abord un projet de résolution sur chaque rapport (27), projets qui ont été intégrés ensuite dans un seul projet de résolution accompagnant le projet de décision de la décharge. La commission du contrôle budgétaire s'est réunie neuf fois pour ce faire et y a consacré environ sept journées de travail.

Tous ces travaux ont amené le Parlement à pouvoir voter, les 22 et 23 mai 1980, des décisions et résolutions dont le libellé est le suivant :

- la décision sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget et des budgets rectificatifs et supplémentaires des Communautés européennes pour l'exercice 1978, ainsi que le rapport de la Cour des Comptes (3).

Montants sur lesquels porte la décision de décharge :

droits constatés de l'exercice 1978 :  
12 188 984 757,72 UCE

(21) Rapport (252 pages) de la Cour des comptes pour l'exercice 1978 dans le Journal officiel des Communautés européennes, n° C 326 du 31 décembre 1979. Voir même remarque qu'à la note de bas de page (19).

(22) Document de séance du Parlement européen, n° 1-77/80 du 16 avril 1980.

(23) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 111 du 30 avril 1980, pages 13 à 16.

(24) Document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980.

(25) Document COM(78) 633 final du 24 novembre 1978. Document COM(79) 596 final du 6 novembre 1979. Document COM(79) 579 final du 29 octobre 1979.

(26) Document de séance du Parlement européen, n° 1-79/80 du 5 mai 1980 et n° 1-137/80 du 5 mai 1980.

(27) Annexe au rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980.



recouvrements effectués au 31 décembre 1978 :  
11 884 191 574,11 UCE  
dépenses (paiements comptabilisés au titre de  
l'exercice) : 10 733 847 301,50 UCE

- la résolution contenant les observations accompagnant les décisions relatives à la décharge sur l'exécution du budget pour l'exercice 1978 (3) ;
- la décision sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes concernant les activités des premier, deuxième et troisième Fonds européens de développement pour l'exercice 1978 (3). Aucun montant figure dans la décision de décharge ;
- la décision sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1978 (3), en recettes : 147 300 535,89 UCE, en dépenses (paiements) : 319 791 308,98 UCE.

Ainsi que :

- la décision sur la décharge à donner à la Commission pour les activités financières et budgétaires de la CEEA au cours de l'exercice 1977 (2) ;
- la résolution sur le rapport de la Cour des comptes sur les activités financières et budgétaires de la CEEA au cours de l'exercice 1977 et sur la décharge relative au même exercice (2).

Dans le cadre de sa décision et sa résolution, le Parlement prend acte du fait que l'actif et le passif sont de 4 847 238 000 UCE.

Les recettes et les dépenses de la CEEA du 1<sup>er</sup> janvier 1977 au 31 décembre 1977 ont été de 445 963 000 UCE.

- La décision sur les comptes du Parlement européen et la décharge pour l'exercice 1978 en fixant les comptes du Parlement, au 31 décembre 1978, au chiffre définitif de 93 001 844,08 UCE ;
- la résolution sur les septième et huitième rapports financiers concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), années 1977 et 1978, section « garantie » (28) ;
- la résolution sur le huitième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, année 1978, section « orientation » (28).

Le souci du Parlement de respecter le délai réglementaire — la première décharge avait été retardée du fait du Conseil et en raison de l'élection du Parlement au suffrage universel — et le contenu des observations accompagnant la décision de décharge témoignent de l'importance que le Parle-

ment attache à ses pouvoirs budgétaires et de sa volonté de les assumer pleinement dans l'intérêt communautaire.

### Examen des suites des deux décharges

Un point final sur les décharges concernant les exercices 1977 et 1978 n'a pas été mis pour autant. En effet, en raison de l'obligation qui incombe aux institutions, en vertu de l'article 85, troisième alinéa du règlement financier d'adopter « toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge et de faire rapport sur les mesures prises sur demande du Parlement ou du Conseil le débat s'est poursuivi.

Le Parlement a effectivement inséré une telle invitation à l'adresse des institutions dans ses résolutions contenant les observations accompagnant les décisions relatives aux décharges sur l'exécution des budgets pour les exercices 1977 et 1978. La résolution (1977), votée le 16 novembre 1979, se référait seulement à l'article 85, § 3, du règlement financier, et permettait donc aux institutions, dans une annexe du compte de gestion de l'exercice 1979 de rendre compte, le 1<sup>er</sup> juin 1980, des mesures qui avaient été prises à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge 1977. Voulant maintenir le même rythme pour l'exercice suivant, le Parlement a complété sa résolution (1978), votée le 23 mai 1980, par le texte suivant : « 2. croit qu'il est nécessaire d'assurer la continuité en ce qui concerne la suite donnée aux observations contenues dans la présente résolution et examinera un rapport sur cette question au cours de sa période de session de novembre 1980 ».

En présence des représentants de la Commission et de la Cour des comptes, la commission du contrôle budgétaire a examiné, en décembre 1980, un rapport définitif de la Commission pour ce qui concerne l'exercice 1977 et un rapport intérimaire (29) pour ce qui concerne l'exercice 1978. Sur ces rapports, M. Aigner (1977) et M. Battersby (1978),

(29) Les troisième et quatrième alinéas de l'article 85 du règlement financier se lisent ainsi : « Les institutions adoptent toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge. A la demande de l'Assemblée ou du Conseil, elles font rapport sur les mesures prises à la suite de ces observations et notamment sur les instructions qu'elles ont adressées à ceux de leurs services qui interviennent dans l'exécution du budget. Ces rapports sont également communiqués à la Cour des comptes.

« Sous réserve du troisième alinéa, deuxième phrase, les institutions doivent, dans une annexe du compte de gestion de l'exercice suivant, rendre compte des mesures qui ont été prises à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge ». Cette disposition signifie donc, en pratique, que le rapport de suivi est annexé au compte de gestion de l'exercice  $n + 2$ , puisqu'il n'est

(28) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 147 du 16 juin 1980, pages 92 et 106 à 108.

ont élaboré des projets de résolution adoptés par la commission du contrôle budgétaire et votés le 13 janvier 1981 en séance plénière par le Parlement européen (30).

Relevons pourtant qu'avant ce débat, le Parlement s'était déjà penché sur l'exécution du budget 1979, en examinant d'abord dans sa commission du contrôle budgétaire et, ensuite, le 10 juillet 1980, en séance plénière, la situation financière des Communautés européennes au 31 décembre 1979, situation élaborée en vertu de l'article 29 du règlement financier. La résolution adoptée le 11 juillet 1980 (31) rend — pour des raisons différentes — la Commission et le Conseil responsables de la sous-utilisation de certains crédits ouverts au budget 1979.

Lors du débat du 10 juillet (32), M. Aigner a fait savoir que « le rapport... présenté... par la commission du contrôle budgétaire, n'est pas un élément « anticipé de la procédure de décharge..., mais « qu'il s'agit de porter un jugement politique sur « un rapport annuel de l'exécutif ». Se référant aux dispositions des traités et du règlement financier en matière de décharge, M. Tugendhat, en sa qualité de commissaire au budget, n'a pas partagé cet avis déclarant : « A l'heure qu'il est, cette « procédure est renversée, puisque les critiques « sont formulées d'avance, avant même la première « phase de la procédure sans que la Commission « ait eu la possibilité d'utiliser les moyens mis à « sa disposition aux divers stades de la procédure « dure ». La preuve a été donc donnée que la Commission vivait, semblait-il désormais, au rythme d'un contrôle politique permanent.

Après cet exposé sur le pouvoir et la procédure de la décharge, nous allons examiner quels ont été les thèmes qui ont été abordés.

pas possible de demander aux institutions de donner suite pour le 1<sup>er</sup> juin à des observations théoriquement faites pour le 30 avril. Par conséquent, le rapport demandé en 1980 sur les observations de la décharge donnée le 23 mai 1980 ne pouvait être qu'intermédiaire. Par contre, le rapport sur les observations de décharge pour 1977 ont été annexées comme prévu par le règlement financier aux comptes de gestion de l'exercice 1979.

(30) Résolution sur les suites données aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de décharge sur l'exécution du budget de l'exercice 1977. Journal officiel des Communautés européennes, n° C 28 du 9 février 1981, pages 13 à 15.

Résolution sur les mesures prises par les institutions de la Communauté à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge pour l'exercice 1978, conformément au règlement financier. Journal officiel des Communautés européennes, n° C 28 du 9 février 1981, pages 15 à 17.

(31) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 197 du 4 août 1980, pages 76 à 78.

(32) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen de juillet 1980, n° 1-259 (pages 337 à 344).

## Les principaux problèmes abordés lors des procédures de décharge pour les exercices 1977 et 1978

Nous allons traiter d'abord les problèmes concernant l'exécution du budget général, ensuite les autres problèmes d'une portée générale, puis quelques problèmes évoqués dans les résolutions accompagnant les décisions de décharge, et enfin les questions relatives aux activités financières et budgétaires de la CECA.

### LES PROBLÈMES CONCERNANT L'EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL PENDANT LES EXERCICES 1977 ET 1978

Le Parlement européen a consacré à l'appréciation politique de l'exécution du budget général, pour ce qui concerne l'exercice 1977, 47 des 51 observations de la résolution accompagnant la décision de décharge 1977 (1) et, quant à l'exercice 1978, 53 des 69 observations, observations n° 1 à 51, 68 et 69, de la résolution votée lors de la décharge 1978 (2). Le Conseil n'a joint aucune observation à sa recommandation pour la décharge 1977 et seulement 12 à celle concernant l'exercice 1978 (33).

Au centre des débats concernant les décharges 1977 et 1978, les thèmes suivants ont fait problème pour le Parlement : non utilisation de crédits ouverts au budget par ses amendements, base légale, virements et reports, et rôle des comités de gestion. Nous terminerons ce développement consacré à ces problèmes horizontaux en indiquant quelles ont été les préoccupations du Conseil aux mêmes moments.

### La non utilisation de crédits inscrits au budget par amendements du Parlement

Lors de la procédure conduisant à l'arrêt du budget 1977 (34), le Parlement a voté 29 amendements, augmentant de 149 042 641 unités de compte (35) les crédits de paiement prévus dans le projet de budget. Les amendements les plus importants

(33) Document de séance du Parlement européen, n° 179/79 du 9 mai 1979 et n° 1-77/80 du 16 avril 1980.

(34) Voir du même auteur : « Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché commun de mars 1977 (pages 128 à 137).

(35) Document de travail établi par Lord Bruce of Donington, annexé au « Rapport AIGNER », document de séance du Parlement européen, n° 1-463/79 du 12 novembre 1979, page 65, point 190.



concernaient le secteur énergétique (technologie et exploration des hydrocarbures, prospection des ressources d'uranium) ainsi que l'aide aux pays en voie de développement, en particulier aux pays non associés.

Dans le cadre de la procédure budgétaire 1978 (36), le Parlement a voté 52 amendements dont l'incidence totale s'est élevée à 586 868 300 UCE, en crédits de paiement et à 318 861 100 UCE en crédits d'engagement (37). Les amendements les plus significatifs concernaient le Fonds européen de développement régional et le Fonds social.

Comme l'adoption des amendements réclame une majorité et un soutien politique s'étendant sur plusieurs groupes parlementaires (38) et que le vote des amendements constitue, avec la possibilité du rejet du budget, les seuls pouvoirs qu'il a pour influencer sur le contenu du budget (4), le Parlement a accordé une attention toute particulière à l'exécution de ses amendements par la Commission. Pour ce faire, il a choisi des critères très restrictifs pour constater cette exécution; d'une part, il a considéré l'amendement comme étant la dernière fraction des crédits inscrits à la ligne budgétaire; d'autre part, il a estimé qu'il devait être exécuté pendant l'exercice en cause (39). Ainsi, le 22 mai 1980, en assemblée plénière du Parlement, M. Battersby s'exprimait-il de la façon suivante: « Si les crédits votés ne sont pas « dépensés et sont reportés à une année ultérieure, « premièrement les options du Parlement ne sont « pas respectées, deuxièmement l'impact du budget « est affaibli et troisièmement l'arithmétique bud- « gétaire est faussée. L'application tardive, ou la « non application des amendements du Parlement « par la Commission sape gravement les pouvoirs « budgétaires du Parlement et impose aux contri- « buables un fardeau inutile » (40).

Etant donné que la majorité des crédits de paiement résultant des amendements des budgets 1977 et 1978 avait seulement été utilisée l'année suivant celle de leur ouverture, l'application des critères

restrictifs, que nous venons d'analyser, a provoqué un jugement négatif du Parlement sur l'exécution de ses amendements.

La Commission s'est défendue contre une telle appréciation de l'exécution du budget, affirmant que la durée de vie des crédits de paiement des crédits dissociés s'étale sur deux exercices, en raison du caractère généralement pluriannuel des opérations et de la lenteur d'exécution. En outre, elle a estimé que le Parlement est responsable de l'enveloppe totale des crédits, pas seulement de la dernière tranche (41). En effet, en prenant en considération le total des crédits de paiement inscrits aux lignes budgétaires 1978 affectées par des amendements du Parlement, il apparaît que 48,5 % ont été exécutés en 1978 et 94,47 % en 1978 et 1979. Même en suivant la thèse du Parlement, on

(41) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, pages 261 et 262. M. TUGENDHAT, Commissaire au budget, déclare: « Permettez-moi d'insister davantage sur cette question « des paiements, à laquelle le rapporteur consacre une « place centrale dans son rapport. Il reproche à la Com- « mission en particulier d'avoir sous-utilisé les lignes de « crédit augmentées par le Parlement. Ceci me semble « appeler trois remarques. D'abord — et je pense que c'est « un principe qui s'applique dans tous nos Etats membres « — le budget est un acte d'habilitation qui ne comporte « pas automatiquement l'obligation de dépenser jusqu'au « dernier centime, ni même de dépenser du tout. Parce « que l'intérêt tout à fait légitime du Parlement — et je « dirais, également de la Commission — est de voir « atteints certains objectifs politiques, nous tendons à « perdre de vue ce principe. Un fort pourcentage d'utili- « sation ne constitue pas, à mes yeux, un critère intrinsè- « quement suffisant de bonne gestion des fonds, notam- « ment dans une période de restriction budgétaire telle « que celle que nous connaissons.

« Je redoute, d'autre part, qu'absorbée présentement « par cette question des paiements, l'Assemblée perde de « vue un autre principe important concernant le budget « communautaire, principe pour la défense duquel la Com- « mission s'est battue pendant des années. Il s'agit du « principe selon lequel le budget est un document politi- « que qui, non seulement reflète l'état des dépenses vis-à- « vis des programmes existants, mais constitue aussi, au « moment où il est adopté par le Parlement, l'expression « même de certaines intentions en ce qui concerne la « politique à adopter pour l'exercice suivant. Or, les inten- « tions politiques, si bonnes soient-elles, peuvent ne pas « toujours se concrétiser, souvent pour des raisons qui ne « dépendent pas de la Commission. Mais le Parlement « veut maintenant à tout prix qu'il n'y ait aucun report de « crédits de paiement d'une année sur l'autre, cela revient « à interdire à la Commission de prendre des risques dans « ce domaine. Dans ces conditions, je demande aux hono- « rables parlementaires s'il est raisonnable de pousser la « Commission dans une voie où le budget n'est plus que « la traduction comptable de politiques sur lesquelles les « trois institutions sont tombées d'accord au moment de « l'adoption du budget? Prendre cette voie aurait à coup « sûr pour effet de réduire la marge dont dispose la Com- « mission pour exercer sa volonté politique, et irait à l'en- « contre de l'objectif du rapporteur, qui est d'encourager « la Commission à faire montre de courage politique. Je « ne puis croire que c'est là l'objectif que vise réellement « l'Assemblée »...

(36) Voir du même auteur: « Le budget 1978. Bilan d'une procédure. Innovation juridique. Perspective pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché commun de janvier 1978 (pages 13 à 29).

(37) Rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980, page 22 et pages 241 à 246 de l'annexe de ce document.

(38) Rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980, page 21, point 9.

(39) Rapport de M. AIGNER, document de séance du Parlement européen, n° 1-463/79 du 12 novembre 1979, page 64, point 188.

(40) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, annexe n° 1-256, page 255, exposé de M. BATTERSBY.

peut constater que 85 % des crédits inscrits au budget par voie d'amendement ont été utilisés pendant les deux exercices en question (42).

Le Parlement n'a suivi, ni en ce qui concerne la décharge 1977, ni quant à celle de l'exercice 1978, l'argumentation de la Commission. Lors de la décharge 1977, « il constate que la non exécution des crédits a affecté essentiellement les nouvelles politiques ; il souligne que la non exécution des crédits a un caractère permanent et structurel et touche de vastes parties du budget, ce qui a pour effet de vider de leur contenu les pouvoirs budgétaires du Parlement européen » (43). Lors de la décharge 1978, il a même été encore plus sévère en jugeant « inacceptable la quasi inexécution » des amendements et a reproché à cet égard à la Commission un « manque de courage politique », et « au Conseil, ainsi qu'à l'administration des Etats membres de ne pas avoir réagi de façon satisfaisante » (44).

En votant, le 13 janvier 1981, les résolutions sur les suites données aux observations figurant dans les résolutions accompagnant les décisions de décharge 1977 et 1978, le Parlement a constaté que la volonté de la Commission d'exécuter les amendements du Parlement ne s'est pas renforcée de manière satisfaisante, et a estimé qu'il y a des différences toujours plus grandes et inacceptables dans l'interprétation que les trois institutions donnent du rôle de la Commission dans l'exécution du budget (45) (46).

(42) Débats du Parlement européen du 13 janvier 1981, page 102 de l'édition provisoire du compte rendu in extenso des séances du Parlement européen. M. TUGENDHAT a déclaré : « Si l'on examine dans ce contexte les « crédits de paiement inscrits aux postes du budget 1978 » qui ont été modifiés par des amendements du Parlement, « on peut constater que 48,5 % de ces crédits ont été « utilisés pendant la première année et 94,47 % sur deux « ans. A mon avis, cela constitue une appréciation plus « réaliste du résultat que si l'on se limite à regarder simplement le pourcentage d'utilisation de la dernière « tranche du crédit ajouté par le Parlement. Si vous dites « que nous avons utilisé seulement 5 % de l'amendement « pendant la première année, cela constitue une appréciation très trompeuse. Nous avons utilisé 48 % de « l'ensemble des crédits. Même sur cette base, vous pouvez constater que dans la deuxième année les dépenses « s'élèvent à 85 % des amendements et à 95 % de l'ensemble des crédits ». (Traduction non officielle).

(43) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 331 du 27 décembre 1979, point 3 de la résolution accompagnant la décision de décharge pour l'exercice 1977, page 4.

(44) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 180 du 14 juillet 1980, points 4 et 5 de la résolution accompagnant la décision de décharge pour l'exercice 1978, page 21.

(45) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 28 du 9 février 1981, pages 13 à 15.

Résolution sur les suites données aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de

« Cette querelle ne pourra être transcendée que si deux conditions sont préalablement réalisées : d'une part, l'autorité budgétaire ne doit plus ouvrir de crédits que s'ils sont exécutoires ; d'autre part, la Commission et les Etats membres doivent perfectionner leurs instruments d'exécution du budget.

Il faut toutefois savoir que l'exécutabilité d'un crédit est elle-même soumise à des conditions qu'il nous faut maintenant analyser sous le thème de la base légale.

### Le problème de la base légale

Le présent développement et le précédent sont, en fait, liés par leur substance, mais il nous est apparu nécessaire d'apporter quelque clarté à une matière assez complexe en les distinguant.

Les appréciations critiques du Parlement qui viennent d'être citées résultent, en grande partie, de la querelle qui s'est développée sur le point de savoir si le budget constitue en lui-même une base juridique suffisante pour l'exécution des crédits ouverts, ou s'il faut une base réglementaire complémentaire à arrêter par l'autorité législative, à savoir le Conseil (4). Si l'on suit la seconde branche de l'alternative, le Conseil peut donc empêcher l'utilisation d'un crédit ouvert dans le budget grâce à un amendement du Parlement.

décharge sur l'exécution du budget de l'exercice 1977, où l'on peut lire : « Le Parlement européen : 2. constate « que la volonté de la Commission de dépenser les crédits « inscrits par voie d'amendements au budget par le Parlement pour de nouvelles politiques et de réaliser également ces politiques en exécutant le budget ne s'est pas « renforcée de manière satisfaisante ; signale qu'il prendra « les mesures nécessaires pour régler ce problème dans « le cadre de la décharge 1979 ».

(46) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 28 du 9 février 1981, pages 15 à 17.

Résolution sur les mesures prises par les institutions de la Communauté à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge pour l'exercice 1978, conformément au règlement financier, où l'on peut lire : le Parlement :

« 3. rappelle que, dans 90 % des cas, la Commission « n'a pas convenablement donné effet aux amendements « dûment adoptés par le Parlement et tendant à augmenter « le budget des Communautés européennes de l'exercice « 1978, et que des explications acceptables n'ont été fournies que dans un petit nombre de cas ;

« 4. estime que dans l'interprétation que les trois institutions donnent du rôle de la Commission dans l'exécution du budget, il y a des différences toujours plus « grandes qui sont contraires aux intérêts de la Communauté et que le Parlement ne peut accepter ;

« 5. insiste pour que ces divergences soient aplanies « le plus vite possible et qu'une procédure de concertation « soit engagée aussi rapidement que possible afin d'assurer que la volonté du Parlement, telle qu'elle est reflétée « dans le budget qui a été arrêté, soit traduite dans les « faits.



Lors du débat en séance plénière, le 16 novembre 1979 (47), la plupart des parlementaires se sont montrés prudents à l'égard de la réponse à cette question (48). Deux orateurs se sont prononcés pour la formule la plus favorable au Parlement (49). Plusieurs autres, tout en mettant le Conseil en garde, ont préféré que la Commission se tourne, lorsqu'elle éprouve des difficultés dans l'exécution du budget, vers le Parlement, et lui propose une réflexion commune sur les moyens de surmonter ces difficultés (50).

Lors du débat sur la décharge 1978, le 22 mai 1980, les parlementaires ont pris une attitude plus ferme. Pour remédier à la situation ambiguë qui résulte de l'arrêt problématique des règlements, alors que des crédits sont inscrits au budget, le rapporteur général, M. Battersby, a estimé devoir reprendre la « formule magique » de M. Bange-mann (libéral allemand) (51), proposée initialement par le Parlement lors de la procédure budgétaire 1979, pour que soient clairement indiqués dans les commentaires des articles du budget ceux dont l'utilisation ne dépend pas d'un acte juridique additionnel du Conseil (52). D'autres parlementaires ont considéré le problème sous l'aspect de la préemption des droits du Conseil : le Parlement ne devrait pas écarter le Conseil, mais si ce dernier n'est pas disposé à agir, et lorsque le Parlement a pleinement utilisé sa marge de manœuvre dans la procédure budgétaire, le budget constituera un acte juridique auquel la Commission peut se référer (53).

(47) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 16 novembre 1979, n° 1-248, pages 288 à 301.

(48) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 16 novembre 1979, n° 1-248, pages 289, 293, 296 et 298.

(49) Journal officiel des Communautés européennes, MM. BATTERSBY et PROUT. Débats du Parlement européen du 16 novembre 1979, n° 1-248, pages 299 et 300.

(50) Journal officiel des Communautés européennes, MM. COLLA, NOTENBOOM, IRMER. Débats du Parlement européen du 16 novembre 1979, n° 1-248, pages 294, 296 et 298.

(51) Voir du même auteur : « Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché commun de juillet 1979 (pages 240 à 262).

(52) Rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980, page 37, points 56 à 58. Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256. Exposé de M. NOTENBOOM, page 287.

(53) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256. Exposés de MM. AIGNER, IRMER, KELLETT-BOWMAN, pages 268, 274 et 290.

M. Tugendhat, le 22 mai 1980, devant l'assemblée plénière du Parlement, a de nouveau formulé la position de la Commission (4) :

« La Commission rejette la doctrine d'après laquelle le budget constitue dans tous les cas une base juridique complète et suffisante pour les dépenses. Nous concédons que ceci peut être valable dans certains cas, mais pour la grande majorité des lignes budgétaires, une base juridique distincte, et donc l'accord du Conseil avant l'engagement de la dépense, sont nécessaires. La Commission est tout à fait disposée à discuter avec le Parlement de l'idée avancée par le rapporteur de « formules magiques », mais je ne commettrai pas l'erreur de donner l'impression à l'Assemblée que la Commission estime que ces formules remplaceront valablement une base juridique séparée. C'est pourquoi j'estime que l'Assemblée devrait s'interroger sérieusement avant d'attacher une importance exclusive aux crédits de paiement comme indicateurs de l'exécution du budget. Le caractère politique du budget pourrait en pâtir, et je ne pense pas que l'Assemblée y trouverait son compte...

« Les critiques du rapporteur visant la sous-utilisation par la Commission des lignes de crédit ayant fait l'objet d'amendements du Parlement sont formulées de telle manière qu'elles donnent à penser que la fonction du Parlement consiste alors simplement à compléter le crédit, et qu'il ne s'estime engagé et donc intéressé que par la fraction du crédit qui va au-delà de la décision du Conseil. Je pose encore une fois la question, Monsieur le Président, cette position se justifie-t-elle ? Je prétends que le Parlement est responsable de l'enveloppe totale du crédit — pas seulement de la crème qui surnage au-dessus du lait, mais de la bouteille complète, lait et crème. En matière de dépenses, la Commission ne se fait pas faute de plonger dans toute la baratte. Elle ne se contente pas d'écrémer ou de racler le fond. Il est donc trompeur aux yeux de la Commission de parler d'amendements n'ayant pas été exécutés du tout. Il se peut que le crédit n'ait pas été épuisé, mais ceci est une autre affaire. Un taux zéro d'exécution dans le tableau du rapporteur ne signifie pas, et de loin, qu'aucun crédit n'a été dépensé, et je demande au Parlement d'envisager très attentivement la question sous cet éclairage particulier. Je pense que si le Parlement est un partenaire égal dans le processus budgétaire, ce qui est du moins l'opinion de la Commission, alors le Parlement est responsable au même titre que le Conseil de la masse des crédits. Prétendre que les neuf-dixièmes ou les huit-dixièmes, ou tout autre pourcentage des crédits sont de la responsabilité du Conseil et le reste de la responsa-

« bilité du Parlement, c'est selon moi ravalier le rôle du Parlement dans le processus budgétaire.

« Je répondrai enfin, Monsieur le Président, à l'accusation du rapporteur selon laquelle la Commission a échoué par manque de courage politique, en n'exécutant pas le budget dans certains cas où les amendements en cause étaient, pour citer les mots du rapporteur, « de la plus haute importance pour les intérêts de l'Europe ». Ceci est une accusation grave et je la rejette : elle est injuste et fautive. Quand le Parlement a inscrit au budget des chiffres pour lesquels n'existait pas de base juridique, la Commission a fait au Conseil la proposition nécessaire en vue d'une base juridique. Ce n'est que si la Commission avait manqué à cette tâche qu'on serait fondé à l'accuser de manquer de courage politique. Dans un seul cas, celle de la restructuration industrielle, aurait-on pu accuser à juste titre la Commission de lenteur dans la présentation d'une proposition de règlement. Mais même là, ce n'était pas le manque de courage politique qui faisait obstacle, mais la complexité et la difficulté d'une initiative politique dans un domaine entièrement nouveau. Les difficultés rencontrées par la Commission dans cette circonstance, loin de dénoter un manque de courage politique, étaient le symbole même de ce courage qui avait précisément fait défaut à l'autre pôle de l'autorité budgétaire, à savoir le Conseil » (54).

Avant de resurgir une nouvelle fois lors du débat en séance plénière du Parlement, le 13 janvier 1981, la question de la « base réglementaire » pour l'exécution de nouvelles lignes budgétaires dotées par le Parlement, est devenue plus claire. D'abord, dans sa résolution du 11 juillet 1980 — à l'initiative de M. Aigner — le Parlement a rappelé que... « Le Conseil, en ne prenant pas les décisions législatives qui s'imposent à la suite de l'inscription de crédits, notamment lorsqu'il s'agit de politiques nouvelles, n'assume pas sa propre responsabilité, ignore les compétences budgétaires du Parlement et bloque l'exécution du budget communautaire élaboré en commun par les institutions (55). La position du Parlement a été précisée ensuite dans sa résolution du 6 novembre 1980, à l'initiative de M. Adonnino, à savoir que le Parlement « admet que, dans l'hypothèse de politiques nouvelles d'envergure nécessitant l'adoption de règlements détaillés, l'exécution des crédits soit conditionnée par l'adoption dans le courant de l'exercice,

des propositions de la Commission et des décisions du Conseil qui s'avèreraient nécessaires » (56).

Ceci a permis à la Commission d'affirmer, lors du débat sur les suites données aux observations accompagnant les décisions de décharge 1977 et 1978, que la position du Parlement et celle de la Commission sont proches l'une de l'autre, d'autant qu'il est admis que certaines lignes, d'une portée plus réduite, peuvent faire l'objet d'exécution au titre des « actions ponctuelles » sur la seule base du budget (57).

D'éventuelles difficultés résultant d'une divergence d'avis entre le Parlement et la Commission sur la nécessité d'une base réglementaire séparée, devraient être surmontées par une concertation entre le Parlement et le Conseil. Cet avis a été partagé par le Parlement et figure au point 5 de sa résolution du 13 janvier à l'initiative de M. Battersby (58).

Ayant examiné et apprécié l'exécution du budget sous l'aspect de la réalisation de ses intentions, il était tout à fait naturel que le Parlement consacre son attention à deux autres mécanismes qui influencent les résultats de la procédure budgétaire : les virements et les reports.

### Le problème des virements et des reports

Le Parlement a remarqué que les virements à l'intérieur des chapitres et entre chapitres, modifient sensiblement le budget tel qu'il a été adopté (59).

(56) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 313 du 1<sup>er</sup> décembre 1980, point 36 de la résolution sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981, pages 39 à 44.

(57) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 13 janvier 1981, édition provisoire, page 59.

(58) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 28 du 9 février 1981, pages 15 et 16.

(59) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 180 du 14 juillet 1980, page 21. Résolution contenant les observations accompagnant les décisions de décharge 1978. « Le Parlement européen... 8. remarque que les virements à l'intérieur de chapitres et entre chapitres au cours de l'exercice financier ont pour effet de déformer grossièrement le budget, tel qu'il est adopté ».

Journal officiel des Communautés européennes, n° L 331 du 27 décembre 1979 (pages 4 à 7). Résolution relative aux observations accompagnant les décisions de décharge 1977. « Le Parlement européen... 19. constate que par le passé : ...Le recours aux virements de crédits a été excessif et que la Commission devrait, en général, veiller davantage à ce que les crédits utilisés à des fins de recherche soient également rémunérateurs : ...Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie » ;... 29. constate avec regret que la gestion budgétaire dans ce domaine se caractérise par d'importants virements de crédits entre chapitres et reports de crédits d'un exercice à l'autre ;... 31. attire l'attention sur le fait que le volume des virements et reports de crédits et le montant des soldes détenus par les Etats membres se sont considérablement accrus, ce qui contribue à affaiblir encore le principe de l'annualité du budget ».

(54) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, page 262.

(55) Journal officiel des Communautés européennes, n° C 197 du 4 août 1980, point 3 c de la résolution sur l'exécution du budget 1979, pages 76 à 78.





Le rapporteur les a même qualifiés de « mouvements non contrôlés de fonds, qui perturbent gravement le budget adopté (et qui) ne peuvent être tolérés » (60).

Devant cette accusation, la Commission a réagi par la voix de M. Tugendhat, qui déclare le 22 mai 1980 : « Les virements d'un chapitre sur un autre « devant être autorisés par l'autorité budgétaire, « il est à notre sens abusif de les décrire comme « incontrôlés. S'ils doivent être autorisés par « l'autorité budgétaire, alors, à m'en tenir à la « définition, je considère qu'ils sont contrôlés. Si « je cherche à lire entre les lignes, il me semble « que ce que le rapporteur déplore effectivement « c'est que le Parlement ne soit pas formellement « consulté sur les virements entre chapitres effectués au sein du FEOGA. Si la nécessité de ces « virements n'est pas en question, le point de « procédure soulevé par le rapporteur pourrait « être envisagé dans un contexte différent, par « exemple dans le cadre de la révision du règlement « financier que nous devons entreprendre incessamment » (61).

Mais la vraie signification de la remarque du Parlement apparaît mieux si on l'examine conjointement avec l'exigence figurant au point 50 de la résolution accompagnant les décisions de décharge 1978 : « L'autorité budgétaire (doit être) informée de toute décision, avant qu'elle soit arrêtée concernant la vente de quantités substantielles de produits agricoles subventionnée par les restitutions et susceptible d'entraîner un dépassement de la couverture budgétaire » (62).

Pour ce qui concerne les reports, le reproche exprimé par le Parlement est qu'ils « dénaturent radicalement les comptes, réduisent la transparence et la clarté et contrecarrent les intentions du Parlement qui apparaissent dans le budget » (63). Dans cette critique se reflète l'insatisfaction du Parlement quant à la sous-utilisation des crédits de paiement, qui explique les reports.

M. Tugendhat, au nom de la Commission, a le 22 mai 1980 partagé dans une certaine mesure cette préoccupation en déclarant : « En ce qui concerne « les reports, je suis bien d'accord que ceux-ci

« devraient être strictement limités. Mais le rapporteur n'a pas fait la distinction entre les reports « automatiques et les reports non automatiques. Il « y a report automatique quand des crédits sont « engagés, mais non versés, avant la fin de l'exercice. Si la Commission doit honorer ses obligations financières, les reports sont dans ces cas « inévitables. Les reports non automatiques n'ont « pas le même caractère obligatoire. C'est pourquoi « ils doivent être autorisés par le Conseil après « consultations avec le Parlement » (61).

Il faut enfin relever que la résolution sur les mesures prises par les institutions à la suite des observations accompagnant les décisions de décharge 1978 honore les efforts faits par la Commission en cette matière, le Parlement « se félicitant des efforts déployés par la Commission pour limiter au maximum les virements, ainsi que les reports de crédits et, par conséquent, pour assurer un meilleur respect du budget tel qu'il a été arrêté » (64).

L'exécution du budget ayant été ainsi examinée sous l'angle de l'exercice des responsabilités qui incombent à la Commission, nous pouvons aborder la question du rôle des comités de gestion.

#### Le problème du rôle des comités de gestion

De l'avis du Parlement, les comités de gestion, dits aussi de financement, mais appelés également par le Parlement « comités de programme », « ne peuvent jouer qu'un rôle consultatif qui ne doit pas entraver la capacité de décision de la Commission », cette dernière étant « responsable de l'exécution du budget uniquement devant l'autorité budgétaire » (65). Cet avis du Parlement, exprimé le 23 mai 1980, venait confirmer un avis émis le 17 avril précédent (66). Ainsi, dans l'espace d'un mois, il a

(60) Rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen, n° 1-150/80 du 14 mai 1980, page 25, point 18.

(61) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, page 259.

(62) Journal officiel des Communautés européennes, n° L 180 du 14 juillet 1980, page 24.

(63) Journal officiel des Communautés européennes n° L 180 du 14 juillet 1980, page 21, point 9 de la résolution accompagnant les décisions de décharge 1978.

(64) Journal officiel des Communautés européennes n° C 28 du 2 février 1981, page 16, point 7 de la résolution sur les mesures prises par les institutions de la Communauté à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge pour l'exercice 1978, conformément au règlement financier.

(65) Journal officiel des Communautés européennes n° L 180 du 14 juillet 1980, page 21, résolution contenant les observations accompagnant les décisions de décharge 1978. « Le Parlement européen... § 6, attire particulièrement l'attention sur l'avis exprimé à plusieurs reprises par le Parlement selon lequel les comités de programme ou de gestion ne peuvent jouer qu'un rôle consultatif qui ne doit pas entraver la capacité de décision de la Commission ; fait en particulier observer que la Commission est responsable de l'exécution du budget uniquement devant l'autorité budgétaire ».

(66) Journal officiel des Communautés européennes n° C 117 du 12 mai 1980, point 6 de la résolution sur les relations entre le Parlement européen et la Commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement, résolution adoptée le 17 avril 1980 à la suite du



donc voté deux résolutions presque identiques, visant à limiter le rôle des comités sans faire de distinctions entre ces comités. On peut retirer deux enseignements de ces résolutions.

D'une part, le Parlement ne met pas en cause le principe des comités en général. Il suit en cela la Cour de justice qui, comme l'a expliqué M. Jenkins lors du débat parlementaire du 16 avril 1980 (67) a précisé que « l'article 155/CEE habilite le Conseil à établir des règles particulières auxquelles la Commission est soumise dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés ; que ces procédures de comités font partie intégrante de ces règles particulières et que les comités eux-mêmes, dans la mesure où ils n'ont pas le pouvoir de prendre une décision à la place de la Commission ou du Conseil, ne provoquent pas un déséquilibre entre les institutions ».

D'autre part, le Parlement a la volonté de limiter le rôle des comités de gestion en vue de sauvegarder la responsabilité de la Commission pour l'exécution du budget. La résolution accompagnant les décisions de décharge 1978 ne répète que ce qui figure déjà à ce sujet dans la résolution susmentionnée du 17 avril 1980 : « Le Parlement § 6, rappelle... que les organes consultatifs... ne doivent en aucun cas s'arroger des fonctions sortant de leur rôle consultatif en transférant ainsi au Conseil une tâche d'exécution propre à la Commission ».

L'argumentation de la Commission exprimée par M. Tugendhat le 22 mai 1980, reste la suivante (68) : « L'article 205 pose le principe que la « Commission exécute le budget conformément aux dispositions du règlement financier, sous sa propre responsabilité, et dans la limite des crédits alloués... »

« Que, pour l'exécution de certaines politiques impliquant des dépenses communautaires, la Commission doit solliciter l'avis d'experts, cela n'est

débat du Parlement européen concernant le rapport du « Comité des Sages » sur les institutions européennes, pages 53 et 54 : « Le Parlement européen... § 6 est d'accord avec les Sages pour rappeler solennellement que les traités font de la Commission l'organe exécutif naturel de la Communauté et que, par conséquent, les organes consultatifs créés en grand nombre en vue de maintenir un contact entre l'administration communautaire et les administrations nationales ne doivent en aucun cas s'arroger des fonctions sortant de leur rôle consultatif, en transférant ainsi au Conseil une tâche d'exécution propre à la Commission. En conséquence, exige non seulement que cette pratique cesse à l'avenir, mais également qu'un règlement général soit promptement adopté qui reconduise les organes déjà existants dans leur rôle exclusivement consultatif.

(67) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 16 avril 1980, n° 1-255, page 155.

(68) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, page 260.

« pas, je crois, mis en cause. Ce qui est au centre du débat, c'est l'étendue du rôle des comités de financement qui ont été créés par règlement du Conseil. La Commission estime que des comités purement consultatifs constitueraient la solution idéale, et elle préconisera ce type de comité dans toutes ses propositions à venir.

« Il a, d'autre part, été décidé, ainsi que le Président de la Commission en a informé l'Assemblée au cours de la période de session d'avril (69), que la Commission n'accepterait pas de solution qui conférerait au Conseil plus de pouvoirs qu'au titre de la formule dite du comité du Fonds régional (70) — procédure dont je rappellerai à l'Assemblée qu'elle prévoit, au cas où le comité donne un avis négatif, le renvoi de la question devant le Conseil. Mais celui-ci doit prendre une décision dans les deux mois, faute de quoi la Commission est libre de prendre ses propres décisions ».

Et M. Tugendhat de poursuivre : « Je n'aurai pas la naïveté de prétendre devant l'Assemblée qu'il sera facile d'amener le Conseil à donner son accord, car il est notoire, depuis maintenant plusieurs années, que le Conseil désire assumer dans le processus de prise de décision une part plus importante que celle que lui ménage la formule du Fonds régional. D'autres formules ont été étudiées et continuent d'être étudiées au Conseil, qui donneraient à celui-ci plus de poids dans les prises de décision. Si le Parlement ne s'accommode pas de cet état de choses, et on ne peut se

(69) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 16 avril 1980, n° 1-255, page 155 : le Président JENKINS déclare : « La Commission considère que l'objectif devrait être d'assurer que le rôle de toute commission créée pour assister la Commission dans l'exécution du budget soit purement consultatif. Tel devrait être l'objectif, et la Commission, consciente de ses obligations aux termes de l'article 205 du traité lui accorde une grande importance. Je dois, toutefois, rappeler à l'Assemblée que le Conseil n'est pas d'accord avec la Commission sur ce point, et qu'en ce qui concerne les propositions actuellement soumises à son examen, il tend à adopter une position qui lui conférerait un pouvoir plus grand que celui dont il dispose dans le cadre de la commission du Fonds régional. La Commission considère que, lorsque des propositions intéressent les pays tiers, ce qui est le cas de toutes celles actuellement soumises au Conseil, la participation du Conseil aux commissions est appropriée, mais la Commission n'est, en aucun cas, disposée à accepter des formules qui aillent au-delà de celles utilisées pour le Fonds régional. Je dois faire observer à l'Assemblée que la Commission estime que cette question devrait être résolue par des moyens politiques plutôt que par un recours devant la Cour. Le Parlement a demandé une conciliation dans l'une des affaires pendantes. La Commission appuie son action et espère que le Conseil réagira d'une manière qui permettra d'établir un dialogue interinstitutionnel constructif ».

(70) Règlement (CEE) 724/75 du 18 mars 1975 du Conseil publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 73 du 21 mars 1975.



« méprendre à cet égard, alors, de concert avec la Commission, le Parlement doit faire connaître son avis au Conseil. Je me félicite de ce que le Parlement ait demandé l'engagement d'une procédure de conciliation, mais qu'il me soit permis de rappeler à l'Assemblée que les circonstances n'ont pas manqué, depuis que cette question est posée, dans lesquelles l'Assemblée, si elle n'a pas consenti, a du moins cédé. Cette attitude ne rendra pas aisé le retour à la situation antérieure ».

Après avoir passé en revue les principaux problèmes soulevés par le Parlement, il est intéressant de connaître les réactions de l'autre branche de l'autorité budgétaire, à savoir le Conseil.

#### LES COMMENTAIRES DU CONSEIL ACCOMPAGNANT LA RECOMMANDATION SUR LA DÉCHARGE À DONNER À LA COMMISSION POUR L'EXECUTION DU BUDGET 1978

Rappelons que, comme le Conseil doit se prononcer avant le Parlement sur la décharge à donner à la Commission, il ne peut prendre position sur les observations du Parlement, qui le mettent directement en cause ; en outre, ses commentaires concernent uniquement l'exercice 1978, puisqu'il n'avait pas fait d'observation pour l'exercice 1977.

Quelques remarques spécifiques mises à part, le Conseil a formulé deux observations d'une portée plus générale (22). Comme le Parlement, il s'est montré préoccupé par le rythme d'utilisation très lent des crédits de paiement dans certains secteurs, en particulier ceux du FEOGA/Orientation, du Fonds social, du Fonds régional, de l'énergie et de la recherche. Par conséquent, il a invité toutes les instances responsables au niveau tant national que communautaire, à revoir et à améliorer leurs procédures administratives dans la mesure où celles-ci contribuent à des retards d'exécution du budget dans les domaines précités (71).

Quant à l'évaluation des dépenses, le Conseil n'a pas partagé l'avis de la Cour des comptes, selon lequel les crédits en matière agricole ont été systématiquement sous-évalués. Il a observé qu'il fixe les prévisions agricoles sur la base des meilleures estimations disponibles et en fonction de la réglementation en vigueur lors de l'établissement du projet de budget, l'estimation des dépenses agricoles dépendant toutefois de plusieurs éléments aléatoires, tels que le climat, l'évolution des prix mondiaux, etc.

(71) Commentaires du Conseil accompagnant la recommandation sur la décharge 1978 à donner à la Commission (page 2), document de séance du Parlement européen n° 1-77/80 du 16 avril 1980.

#### LES AUTRES PROBLEMES D'UNE PORTEE GENERALE EVOQUES DANS LES RESOLUTIONS ACCOMPAGNANT LES DECISIONS DE DECHARGES 1977 ET 1978

Trois problèmes méritent d'être évoqués dans ce développement : le FED, les opérations emprunt-prêt et le contrôle des dépenses agricoles.

La non-budgétisation du FED et la budgétisation imparfaite des opérations emprunt-prêt (72) (73), a fourni au Parlement une excellente occasion pour faire remarquer que l'exclusion de ces activités de la procédure budgétaire, est politiquement anormale et inacceptable (74) pour ce qui concerne le FED, et crée une base insuffisante au contrôle de la politique d'emprunt-prêt. En ce qui concerne la budgétisation du FED, la Commission a rappelé, lors du débat en séance plénière, par la voix de M. Cheysson, qu'elle a bien avant le Parlement même, dès 1973, marqué son désir de la budgétisation du FED (75).

Quant au contrôle des opérations emprunt-prêt, on peut dire que la résolution contenant les observations accompagnant les décisions de décharge 1978 traduit dans la réalité la volonté du Parle-

(72) Voir du même auteur : « Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse », dans la Revue du Marché Commun d'août-septembre 1980.

(73) Voir du même auteur : « Le budget 1981, son environnement politique et financier, la deuxième crise budgétaire, les résultats de la procédure, les perspectives pour une année nouvelle », à paraître dans la Revue du Marché Commun.

(74) Journal officiel des Communautés européennes n° L 180 du 14 juillet 1980, pages 21 à 25. Résolution accompagnant les décisions de décharge 1978 : « Le Parlement européen,

Fonds européen de développement, Stabex et aide alimentaire :

52. Remarque que le fait que le Fonds européen de développement ne soit pas encore budgétisé présente de nombreux inconvénients techniques et, politiquement, est anormal et inacceptable, et demande une fois encore sa budgétisation.

Emprunts et prêts :

60. Considère comme particulièrement prioritaire la nécessité de faire pleinement entrer les politiques d'emprunt et de prêt de la Communauté dans le cadre des procédures budgétaires ; est d'avis que le système actuel de budgétisation, tel qu'il a été utilisé pour le budget de 1978, constitue une base absolument insuffisante de contrôle de la politique de gestion de la Commission par les organes politiques de la Communauté et signale qu'une partie seulement des activités d'emprunt et de prêt de la Communauté est réellement inscrite au budget ».

(75) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, page 280.

ment — indiquée déjà lors de la décharge 1977 (76) et exprimée lors de la procédure budgétaire 1980 (77) — d'exercer un vrai contrôle politique en cette matière. Il demande des informations plus complètes pour les exercices à venir, étant donné que la Cour des comptes n'avait pas cru bon de faire des observations sur cet aspect des activités financières de la Commission (78). Le Parlement demande, en outre, à sa commission du contrôle budgétaire de contrôler l'exécution des tâches relatives à la gestion d'opérations financières sur des ressources propres budgétaires ou extrabudgétaires que la Banque européenne d'investissement s'est vu confier (EURATOM, FED) (79).

En ce qui concerne les dépenses agricoles (80), la Commission, par la voix de son vice-président M. Gundelach, a souligné que celle-ci est consciente de la part importante occupée dans le budget des Communautés par les dépenses agricoles, de leur accroissement et de la nécessité de les limiter par des aménagements de la politique agricole commune dans certains domaines, et par une politique prudente en matière de prix et d'intervention. Naturellement, le Parlement doit tirer la conséquence des conseils qu'il donne à la Commission et

accepter les incidences budgétaires de la mise en œuvre par celle-ci de la politique agricole que, dans sa grande majorité, il a recommandé de mener. Le Commissaire à l'agriculture a rappelé que le Parlement a pu apprécier la prudence de la politique de la Commission en matière de prix, un pas supplémentaire devant être constitué par la large mise en œuvre, dès 1980, du principe de la coresponsabilité financière des producteurs en matière d'écoulement des excédents.

M. Gundelach ajoutait également : « Je tiens « cependant à souligner que le Parlement ne doit « naturellement pas oublier sa part de responsa- « bilité. Il ne se contente pas, en effet, d'exercer « un contrôle, élément vital d'une politique raison- « nable, mais il participe au processus des déci- « sions politiques. Le Parlement donne ses conseils, « par exemple quant à la politique agricole à « mener. C'est là un fait que je n'ai entendu recon- « naître dans aucun des discours de ce soir » (81).

#### QUELQUES AUTRES PROBLEMES TRAITES LORS DES DECISIONS DE DECHARGES 1977 ET 1978

Les autres problèmes traités dans le cadre des procédures de décharge 1977 et 1978 peuvent être rapidement résumés (82) comme suit :

En ce qui concerne les comptes généraux, leur présentation, telle qu'elle résulte du règlement financier, n'a pas satisfait les Parlementaires qui y cherchaient notamment des informations financières sur les stocks agricoles, d'où la demande du Parlement d'améliorer la transparence des comptes et d'approfondir la question de la propriété des stocks agricoles.

Le renforcement du contrôle communautaire et la lutte contre les irrégularités constituent une préoccupation majeure du Parlement dans le cadre des ressources propres et des dépenses faites dans le secteur du FEOGA/section garantie. Une meilleure coordination entre la révision des prix agricoles, à laquelle le Parlement voudrait participer, et la procédure de prévision budgétaire comptent au nombre des demandes du Parlement, qui s'inquiète des excédents structurels et de leur financement.

A l'égard des trois fonds structurels — FEOGA/section Orientation, Fonds social et Fonds régional — le Parlement regrette que leur mise en œuvre ait été entravée par la lenteur des Etats membres.

(81) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, déclaration de M. GUNDELACH, page 283.

(82) Ce résumé n'est, en aucun cas, compris comme une classification d'importance des nombreux problèmes traités, mais est destiné à compléter les informations données plus haut. Le lecteur intéressé voudra bien se référer aux résolutions votées lors des décisions de décharge 1977 et 1978, résolutions qui font part des préoccupations du Parlement européen.

(76) Journal officiel des Communautés européennes n° L 331 du 27 décembre 1979, pages 4 à 7. Résolution relative aux observations accompagnant les décisions de décharge 1977 : « Le Parlement européen... déplore l'absence de vue d'ensemble des besoins financiers et de l'importance des activités de prêts de la Communauté, qui s'oppose à la mise en œuvre d'un contrôle politique au niveau communautaire, charge sa commission du contrôle budgétaire de prendre les mesures nécessaires pour permettre ce contrôle ».

(77) Journal officiel des Communautés européennes n° L 180 du 14 juillet 1980, pages 21 à 25. Résolution contenant les observations accompagnant les décisions de décharge 1978 : « Le Parlement européen... constate que, bien que la Communauté ait une excellente réputation comme emprunteur sur le marché mondial, le Parlement estime qu'il a eu trop peu d'informations pour juger pleinement de la gestion du budget de 1978 de ce point de vue, et émet le souhait de recevoir des informations beaucoup plus complètes pour les exercices à venir ».

(78) Rapport de M. BATTERSBY, document de séance du Parlement européen n° 1-150/80 du 14 mai 1980, annexe XII : « Activités d'emprunts et de prêts » élaboré par M. PONCELET, page 229.

(79) Journal officiel des Communautés européennes n° L 180 du 14 juillet 1980, pages 21 à 25. Résolution contenant les observations accompagnant les décisions de décharge 1978 : « Le Parlement européen... charge la commission du contrôle budgétaire d'exercer un contrôle effectif non seulement sur les opérations d'emprunts et de prêts gérées par la Commission, mais aussi sur les opérations gérées par la Banque européenne d'investissement grâce aux fonds communautaires, en ce qui concerne tant la politique mise en œuvre que les résultats économiques atteints ».

(80) Journal officiel des Communautés européennes n° C 147 du 16 juin 1980. Résolution du 23 mai 1980 sur les septième et huitième rapports financiers concernant le FEOGA/Garantie, années 1977 et 1978, pages 104 et 105.



En ce qui concerne plus spécialement le Fonds régional, il souligne le principe d'additionnalité et estime que les contributions du Fonds doivent compléter et non remplacer les dépenses nationales de développement régional.

Dans le cadre de la recherche et de l'énergie, le Parlement demande surtout une plus grande discipline budgétaire, une meilleure transparence du budget et des comptes, et une simplification de la procédure de conclusion de contrats.

Pour ce qui concerne l'aide alimentaire, le Parlement critique l'estimation inexacte des crédits nécessaires et des reports, les retards dans le démarrage et la mise en œuvre des aides. Il met également en évidence plusieurs difficultés techniques.

Les observations qui s'adressent aux autres institutions concernent la nécessité de nommer un contrôleur financier dans une des institutions et le respect des dispositions du statut du personnel lors du recrutement.

Quant aux dépenses administratives et de personnel, les soucis du Parlement portent sur une compression des frais administratifs, une plus grande mobilité interne du personnel des institutions et des organes communautaires et une révision permanente des méthodes de gestion et du déploiement de l'effectif des institutions.

#### LES QUESTIONS RELATIVES AUX ACTIVITES FINANCIERES ET BUDGETAIRES DE LA CECA AU COURS DE L'EXERCICE 1977

Le débat en Assemblée plénière du 22 mai 1980 a été dominé par le thème d'une éventuelle révision du traité CECA, nécessaire d'après certains pour donner de nouvelles compétences en matière de contrôle soit, d'une part, le droit pour le Parlement européen d'accorder à la Haute Autorité la décharge sur sa gestion et, d'autre part, le droit pour la Cour des comptes d'effectuer des contrôles autonomes dans les Etats membres.

Pour ce qui est de la première question, elle a déjà été, en fait, résolue lors de la décharge précédente. Le débat sur la décharge prouve, comme l'a expliqué la Commission à cette occasion par la voix de M. Tugendhat, que les pouvoirs détenus par le Parlement dans ce domaine ne sont diminués en aucune manière par le silence du Traité.

Les pouvoirs de la Cour des comptes dans le domaine de la CECA sont, par contre, assez différents de ceux qui lui sont dévolus par les traités CEE et CEEA. Suivant l'article 78 septimo/CECA, la Cour des comptes n'a pas le droit d'effectuer librement des contrôles sur place dans les Etats membres. Le prédécesseur de la Cour des comptes de la CECA, avait surmonté cet obstacle en s'asso-

ciant aux contrôles sur place organisés par la Haute Autorité.

Le résultat positif de cette association avait conduit le Parlement à s'exprimer dans sa résolution du 14 décembre 1977 sur la décharge 1976 — préparée par le rapporteur, M. Bangemann — qu'il demeure persuadé, à l'issue de vingt-quatre années de contrôle externe des activités de la CECA, que les règles propres à cette Communauté ont permis l'organisation et le développement d'un contrôle des activités financières et budgétaires qui peut, en raison des principes sur lesquels il est axé et de l'efficacité atteinte, constituer un modèle précieux qui doit être repris par la Cour des comptes européenne.

Ce contrôle a permis au Parlement de disposer de tous les éléments nécessaires à l'appréciation des activités et à l'élaboration des décisions de décharge prises en toute connaissance de cause (83).

Cette constatation et surtout la crainte qu'une révision du traité CECA pourrait bel et bien aboutir à une évolution fâcheuse dans laquelle le Parlement et la Haute Autorité/Commission seraient perdants, ont amené M. Tugendhat à mettre le Parlement sérieusement en garde devant une révision du traité CECA (84).

Le Parlement a suivi le raisonnement de son rapporteur, M. Antoniozzi, selon lequel les pouvoirs de contrôle sont concentrés entre les mains de la seule Haute Autorité qui ne dépend, pour l'application de ses décisions, d'aucune autre institution, une telle concentration de compétences empêchant la Cour des comptes d'exercer un contrôle approprié et étant contraire aux dispositions de l'article 24/CECA commun à tous les traités instituant les Communautés européennes qui prévoient que le Parlement peut voter une motion de censure sur la gestion de la Haute Autorité (85). Le Parlement a donc estimé — par sa décision et résolution sur la décharge CECA 1977 — qu'il était nécessaire de réviser le Traité instituant la CECA, afin de préciser les compétences de contrôle de la Cour des comptes et du Parlement (86).

(83) Journal officiel des Communautés européennes n° C 6 du 9 janvier 1978, points 15 et 16 de la résolution, pages 27 à 29.

(84) Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, pages 233 et 234.

(85) Rapport de M. ANTONIOZZI, document de séance du Parlement européen n° 1-64/80 du 14 avril 1980, page 15, points 17 et 18, et Journal officiel des Communautés européennes. Débats du Parlement européen du 22 mai 1980, n° 1-256, page 232.

(86) Journal officiel des Communautés européennes n° C 147 du 16 juin 1980, point 8 de la résolution du 22 mai 1980, pages 76 à 79.

## Conclusion

Le contrôle des finances publiques de la Communauté est devenu une des premières préoccupations du Parlement européen élu au suffrage universel. Le présent article montre à satiété que depuis dix-huit mois celui-ci a inscrit ce point de nombreuses fois à l'ordre du jour de ses sessions plénières et que la commission du contrôle budgétaire s'est affirmée comme une commission parlementaire active et efficace. En œuvrant ainsi, le Parlement fait un usage dynamique du pouvoir que lui ont donné les Traités et cherche à pousser son avantage aussi loin que possible (87).

Le Conseil, quant à lui, est resté beaucoup plus réservé dans l'exercice de ses compétences de contrôle. Il semble toutefois qu'il veuille consacrer plus d'attention aux travaux pour la décharge 1979 qu'il ne l'a fait pour les deux précédentes décharges. Sa position n'est pas toujours facile, car il est, lui aussi, l'objet de contrôles en tant qu'institution communautaire et en tant qu'émanation des Etats membres.

Pour la Commission, le développement de ce débat a occasionné une charge croissante de travail et de préoccupation. L'effort qu'elle et ses services doivent consacrer à la présentation et à la défense de ses diverses activités devient considérable et impliquera un jour ou l'autre une réflexion d'ensemble de la part des institutions communautaires (88).

En définitive, c'est un travail des quatre institutions qui doit être mené en commun de façon cohérente et loyale. Un débat comme celui sur la

base légale ne peut trouver sa solution que si le Conseil et le Parlement, avec l'aide de la Commission, veulent aboutir à un accord véritable et profond. La Commission, qui se trouve responsabilisée par le contrôle politique sans cesse croissant de ses activités, pourrait, pourtant, pâtir durablement et gravement si s'instaurait un dialogue de sourds entre Conseil et Parlement.

De même, devra trouver une solution claire, la question du droit de réponse que s'est reconnu la Cour des comptes aux réponses que lui adresse la Commission. En effet, assez souvent la Cour des comptes a assorti dans ses rapports les réponses de la Commission d'« appréciations » qui, selon elle, ont pour objectif de permettre au lecteur d'appréhender l'intégralité des problèmes soulevés. La Commission, pour sa part, estime que les articles 78 septimo/CECA, 206 bis/CEE et 180/CEE s'opposent à une telle pratique, puisque leur paragraphe 4 stipule que le rapport annuel de la Cour des comptes « est transmis aux institutions de la Communauté et publié au Journal officiel des Communautés européennes, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes ». D'après elle, une telle réplique constitue une nouvelle observation et les traités exigent que la Cour des comptes donne aux institutions la possibilité d'y répondre, la Cour des comptes ne pouvant s'ériger en juge des réponses, puisque cette compétence revient au seul Parlement dans le cadre de la décharge. Dans sa proposition de modification du règlement financier introduite le 12 décembre 1980, la Commission demande que l'on revienne à une application stricte du texte des traités.

Pour terminer, relevons quelques extraits du discours programme qu'a prononcé le Président de la Commission devant le Parlement européen le 12 février 1981, extraits qui constituent une véritable synthèse de ce qui fait l'objet de cet article. « Disposant donc désormais d'une base politique et « démocratique dans le contrôle, mais aussi, je le « souhaite, dans le soutien de cette Assemblée, « déclarait M. Gaston Thorn, notre Commission se « doit d'être à la fois plus responsable et aussi plus « vigilante à votre égard. Ces conditions de travail « sans précédent, auxquelles je consacrerai de plus « amples développements, conditionneront dans une « large mesure l'avenir institutionnel — donc pas « seulement le vôtre et le nôtre — mais celui de « toute notre Communauté. Elles forcent en parti- « culier la Commission à rendre encore plus plei- « nement compte de son activité passée et future, « en même temps qu'elles obligent à prêter une « attention particulière, et de cela croyez que je « me porte garant, à vos critiques et à vos sug- « gestions ».

(87) Lors du débat en séance plénière, le 13 janvier 1981, sur les suites données aux décharges pour 1977 et 1978, M. AIGNER déclarait notamment : « Un Parlement qui n'a pas encore de compétence législative doit — déjà pour sa propre raison d'être — tout mettre en œuvre pour que le contrôle parlementaire devienne un instrument efficace de la volonté politique et serve au développement des Communautés » (traduction provisoire du compte rendu in extenso des séances du Parlement européen, 13 janvier 1981, page 54).

(88) Rappelons dans cette ultime note de bas de page que les institutions de la Communauté ont instauré, superposé trois types de contrôle qui, en simplifiant, sont le contrôle interne a priori à la française, le contrôle externe a posteriori à l'allemande et le contrôle parlementaire permanent à la britannique (4).

Dans sa communication au Conseil conjoint des ministres des affaires étrangères et des ministres des finances, tenu le 5 avril 1976, la Commission avait mis en garde contre une superposition des contrôles en indiquant : « qu'il est indispensable de concilier, de conjuguer ces formes de contrôle et non de les additionner si l'on ne veut pas courir le risque de voir le contrôle de l'action inhiber l'action elle-même ».



# LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE AGRICOLE EN 1979

Gérard DRUESNE

*Professeur de droit public  
à l'Université de Nancy II  
Directeur de recherche  
au Centre européen universitaire*

Pendant l'année 1979, 72 arrêts ont été rendus par la Cour de justice des Communautés européennes qui concernent l'agriculture et le commerce des produits agricoles. 48 d'entre eux, soit 66 %, l'ont été à la suite d'un recours préjudiciel, en interprétation ou en appréciation de validité, en application de l'article 177 du traité CEE, 9 sur recours en annulation (article 173), 8 sur recours en indemnité (article 215, al. 2), 5 sur recours en manquement (article 169) et 2 sur recours en carence (article 175). On étudiera cette jurisprudence en reprenant six des sept thèmes retenus dans la Chronique relative à la période 1958-1977, parue dans les numéros 220 à 226 (d'octobre 1978 à avril-mai 1979) de cette Revue, et dans la mise à jour pour l'année 1978 (n° 233, janvier 1980) : buts de la politique agricole commune, répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, principes d'égalité de traitement, d'unité du marché, de proportionnalité, et de sécurité juridique ; aucun arrêt n'a été rendu en 1979 intéressant le principe de la préférence communautaire.

On analysera auparavant un arrêt qui apporte une nouvelle précision sur le champ d'application territoriale du traité. On sait que parmi les différents protocoles adoptés le 25 mars 1957 et annexés au traité CEE, l'un est relatif au commerce intérieur allemand et range dans cette catégorie « les échanges entre les territoires allemands régis par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands où la Loi fondamentale n'est pas d'application », de sorte que « l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne ». Du point de vue commercial, la division de l'Allemagne en deux Etats n'existe donc pas, et la République démocratique, bien que n'appartenant pas à la Communauté, n'a pas non plus le caractère d'un pays tiers par rapport à la République fédérale. La Cour avait déjà jugé que les règles du Droit communautaire n'étaient pas applicables à ce commerce intérieur allemand (1<sup>er</sup> octobre 1974, 14/74, Nord-deutsche Vieh- und Fleischkontor) ; dans un arrêt du 27 septembre (23/79, Geflügelschlachtereï Freystadt, Rec., p. 2789), elle précise que lorsque le droit communautaire régit le commerce entre la Communauté et les pays tiers, l'Allemagne fédérale est autorisée à ne pas considérer cette réglementation comme applicable aux échanges avec la R.D.A. La vente d'un produit en R.D.A. par une entreprise ouest-allemande n'est donc pas une exportation, et ne saurait ouvrir droit au versement d'une restitution.

## I. – Les buts de la politique agricole commune

Les institutions communautaires sont habilitées, lorsqu'elles poursuivent les objectifs énoncés à l'article 39 du traité, à prendre des mesures contraires au fonctionnement normal des mécanismes de l'économie de marché, mais nécessaires à la réalisation de la politique commune. La Cour a souvent mis en lumière cette « force obligatoire » des buts de la PAC, en particulier pour affirmer la validité des différents mécanismes d'intervention que comportent les organisations communes de marché. Les aides à la production, par exemple, concourent pour certains produits au maintien du niveau de vie des agriculteurs (article 39,1,b). C'est ainsi que dans le cadre de la réglementation relative aux produits amylacés, dont l'objet est de permettre aux produits à base de matières premières d'origine agricole de soutenir la concurrence des produits synthétiques, le Conseil a pu valablement instituer une prime au bénéfice des fabricants de féculé de pommes de terre : une telle aide tend en effet à maintenir la rentabilité de cette branche de l'industrie, et à assurer par là indirectement aux agriculteurs le maintien du débouché d'un produit particulièrement important pour l'économie de certaines régions de la Communauté (12 juillet, 166/78, Italie c. Conseil, Rec., p. 2575).

Le prélèvement de coresponsabilité en matière laitière est également considéré comme faisant partie du système d'intervention de cette organisation de marché. Institué par le Conseil en 1977 pour établir un lien plus direct entre la production et les possibilités d'écoulement des produits laitiers, et tenter de mettre un terme à l'augmentation des considérables excédents qui affectent le marché, le prélèvement frappe l'ensemble des quantités de lait livrées aux laiteries, ainsi que certaines ventes de produits laitiers à la ferme. Il contribue donc à la stabilisation du marché des produits laitiers (article 39,1,c), et entre dans le cadre des mesures que l'autorité communautaire était habilitée à prendre pour atteindre cet objectif (21 février, 138/78, Stöltting, Rec., p. 713).

Si le paragraphe 1 de l'article 39, où sont énoncés les cinq buts de la PAC, a fait l'objet d'une importante jurisprudence, il n'en va pas de même du paragraphe 2 qui oblige à tenir compte, dans l'élaboration de cette politique, « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agri-

coles » (a), et de la « nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns » (b). Deux arrêts ont précisé en 1979 la signification de cette obligation.

Lorsque le Gouvernement allemand décida, en octobre 1969, la réévaluation du mark, un règlement du Conseil autorisa l'Allemagne à accorder des aides aux producteurs, pour compenser la diminution des prix agricoles intérieurs exprimés en marks mais fixés en unités de compte dans le cadre de la politique agricole commune. Une disposition législative fut alors prise, permettant aux exploitations agricoles de réduire de 3 % la TVA dont elles étaient redevables, étant précisé que pour être qualifiés d'exploitations agricoles, les établissements d'élevage et de détention d'animaux devaient disposer d'une certaine superficie agricole et établir l'existence d'un certain rapport entre cette superficie et le cheptel. La Cour avait déjà jugé que la distinction faite par le droit allemand entre les éleveurs et détenteurs d'animaux, selon qu'ils sont « agricoles » ou « industriels ou commerciaux », n'introduisait pas une discrimination arbitraire entre producteurs (13 juin 1978, 139/77, Denkavit), mais le tribunal financier de Munster, estimant que dans le cas particulier des engraisseurs de veaux, aucune différenciation n'était justifiée dans la mesure où ceux-ci utilisaient tous pour l'engraissement les mêmes aliments de substitution à base de lait fabriqués par l'industrie, sursit une deuxième fois à statuer dans le litige pendant devant lui et posa une nouvelle question préjudicielle. Le juge communautaire analyse cette fois le mécanisme mis en place par la loi allemande au regard de l'exigence, reconnue par l'article 39, paragraphe 2,a, du traité, de tenir compte de la « structure sociale de l'agriculture » : les aides en question étant évidemment inspirées par des considérations d'ordre social, il était légitime de les réserver aux secteurs de l'activité agricole dont les pertes de revenu résultant de la réévaluation étaient les plus directes, c'est-à-dire les secteurs caractérisés par l'exploitation du sol. La distinction entre éleveurs agricoles et éleveurs industriels ou commerciaux sur la base d'un rapport entre cheptel et superficie agricole utilisée répondait donc au but poursuivi par le règlement du Conseil (15 novembre, 36/79, Denkavit Futtermittel c. Finanzamt Warendorf, Rec., p. 3439).

Quant à la nécessité d'opérer de façon graduelle les ajustements opportuns, les modalités pratiques propres à satisfaire cette obligation apparaissent dans une affaire où la Cour a eu à statuer sur une dérogation au système des quotas dans l'organisation commune du marché du sucre. Un règlement du Conseil permet en effet aux Etats membres de diminuer les quotas de base de leurs entreprises pro-





ductrices (1), et plus particulièrement à l'Italie de modifier le quota de base des entreprises situées sur son territoire, « sur la base de projets de restructuration du secteur betteravier et du secteur sucrier, dans la mesure nécessaire pour permettre leur réalisation ». De tels projets de restructuration constituent, selon le juge, une méthode adéquate pour réaliser les ajustements graduels prévus à l'article 39 par. 2 (27 septembre, 230/78, Eridiana, Rec., p. 2749).

## II. — Répartition des compétences entre la Communauté et les États membres

La jurisprudence de l'année 1979 permet, comme celle des années précédentes, de regrouper les arrêts en deux catégories : ceux qui se rattachent au principe d'autonomie, en application duquel les États membres conservent un certain nombre de compétences tandis que d'autres sont conférées à l'autorité communautaire, et ceux qui illustrent le principe de participation, selon lequel les États membres sont représentés au sein de l'autorité communautaire et ainsi associés à l'exercice de son pouvoir de décision.

### A — LE PRINCIPE D'AUTONOMIE : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'AUTORITÉ COMMUNAUTAIRE ET LES ÉTATS MEMBRES

On distinguera les compétences exclusives de l'autorité communautaire, les compétences exclusives des États membres et les compétences mixtes.

#### 1. Compétences exclusives de l'autorité communautaire

a) Trois des compétences exclusives de l'autorité communautaire ont été précisées. En matière de prix, la Cour rappelle que pour les produits placés sous une organisation commune de marché fondée

(1) Le quota de base (A) fixe la quantité de sucre qui peut être vendu directement sur le marché communautaire, au prix d'intervention ; le sucre produit dans le cadre du quota B (égal au quota A affecté d'un coefficient) peut l'être dans les mêmes conditions, pourvu que l'entreprise paie une cotisation à la production, et le sucre C (produit au-delà des quotas A et B) doit être exporté sur le marché mondial avant le 1<sup>er</sup> janvier suivant la fin de la campagne sucrière au cours de laquelle il a été produit, sans bénéficier de restitutions à l'exportation.

sur un régime de prix, les États membres ne peuvent plus intervenir, par des mesures nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix, tout au moins à un stade de la production ou de la commercialisation régi par cette organisation commune. Au stade de la production et du commerce de gros, la fixation des prix est réservée au Conseil, de sorte que la loi italienne qui prévoit l'établissement d'un prix uniforme du lait à la production est incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (6 novembre, 10/79, Gaetano Toffoli, Rec., p. 3301). Sauf dérogation expresse, l'autorité communautaire est seule compétente pour prendre des mesures relatives au mécanisme de formation des prix, notamment pour limiter les effets d'une modification du niveau des prix communautaires (28 mars, 222/78, Beneventi, Rec., p. 1163), comme il avait été déjà jugé dans un arrêt du 25 mai 1977 (77/76, Cucchi c. Avez).

Les États membres ne peuvent pas davantage édicter ou maintenir des mesures nationales de marché : dès lors que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40 du traité, une réglementation portant établissement d'une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, ils sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Les réglementations nationales relatives à la viande de porc ont particulièrement alimenté la jurisprudence communautaire. Déjà, dans un arrêt du 29 novembre 1978 (83/78, Pigs Marketing Board c. Redmond), la Cour avait souligné l'incompatibilité du régime prévu par la législation britannique pour le commerce des porcs en Irlande du Nord avec l'organisation commune de marché dans ce secteur. Cette fois, c'est le système existant en République d'Irlande pour le commerce de la viande de porc sous forme de bacon qui est en cause : lorsque cet État adhéra à la CEE, il mit fin à son organisation nationale de marché, tout en autorisant l'organisme public qui était chargé de sa gestion — la Pigs and Bacon Commission — à continuer d'exiger le paiement d'une taxe de la part des producteurs de carcasses destinées à être transformées en bacon, et à verser une subvention à ceux d'entre eux qui exportent leur marchandise par son intermédiaire. La Cour condamne ce système, le régime de marché institué dans le secteur de la viande de porc visant à assurer la liberté des échanges à l'intérieur de la Communauté. Il est donc exclu qu'un État membre puisse subventionner une exportation vers un autre État membre : les produits doivent circuler au niveau de prix résultant du jeu des mécanismes communautaires, alors que la législation irlandaise revient à avantager la commercialisation des produits nationaux par rapport à ceux des autres États membres. La subvention est pareillement critiquable lorsqu'il s'agit d'exportations vers



des pays tiers : elle s'ajoute en effet à la restitution à l'exportation prévue par l'organisation commune, et avantageant les producteurs nationaux, fausse les conditions de concurrence entre les producteurs de la Communauté sur les marchés extérieurs (26 juin, 177/78, Pigs and Bacon Commission c. Mc Carren, Rec., p. 2161).

Enfin, l'autorité communautaire est seule compétente pour décider l'institution de montants compensatoires monétaires, comme pour autoriser des exemptions. Une entreprise qui importait du sucre de France en Allemagne, le transformait à façon dans ce dernier pays et exportait ensuite le produit fini vers la France et la Belgique, sollicitait des douanes allemandes l'application du régime du perfectionnement actif afin d'être exemptée du paiement de montants compensatoires sur ses importations, en faisant valoir que l'exportation du produit fini ne donnait pas lieu, elle, à l'octroi de montants compensatoires. La Cour (2<sup>e</sup> Chambre) approuve le refus de l'administration allemande : si la réglementation relative à la perception des droits de douane est applicable aux montants compensatoires, en vertu de dispositions communautaires, c'est seulement dans les échanges avec les pays tiers ; dans le commerce intracommunautaire, au contraire, ne sont applicables que certaines dispositions spécifiques de la réglementation douanière, parmi lesquelles ne figurent pas les règles relatives au perfectionnement actif. Il aurait fallu que la Commission prît des mesures expresses en ce sens si on avait voulu réintroduire ce régime dans le système de la compensation monétaire, et un Etat membre ne saurait donc appliquer ses règles nationales en matière de trafic de perfectionnement actif pour exempter du paiement de montants compensatoires l'importation de marchandises qui se trouvent en libre pratique dans un autre Etat membre (12 juillet, 260/78, Maggi, Rec., p. 2693).

b) Dans les matières où le pouvoir de décision appartient à l'autorité communautaire, les Etats membres disposent d'une compétence d'exécution qui permet aux autorités nationales de choisir librement les voies et moyens à utiliser pour assurer la mise en œuvre des actes de la politique agricole commune.

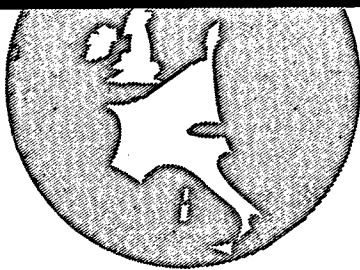
• Ils sont d'abord libres de déterminer les organes internes compétents et la procédure à suivre devant eux. L'organisation commune de marché dans le secteur du sucre prévoit que chaque Etat membre se voit attribuer une certaine quantité de base, qu'il répartit entre ses entreprises productrices en fonction de la production moyenne des dernières années, et s'il n'est pas possible de parvenir à un accord sur la répartition entre les cultivateurs des quantités de betteraves à livrer aux fabricants, l'Etat peut arrêter des règles fixant cette répartition. C'est ce

qu'a fait en 1975 le ministre danois de l'agriculture, et la Cour, après avoir observé que les relations entre fabricants de sucre et producteurs de betteraves relèvent exclusivement du domaine communautaire, reconnaît cependant que les Etats sont habilités à intervenir, en exécution de la réglementation adoptée par le Conseil, en cas de désaccord entre les producteurs, la détermination des conditions et des formes de l'intervention se faisant en application des règles juridiques de l'Etat (16 janvier, 151/78, Sukkerfabriken Nykobing, Rec., p. 1).

Quant à l'organisation commune de marché dans le secteur de la viande de porc, elle permet au Conseil, en cas de baisse importante du prix de ce produit dans la Communauté, de prendre des mesures d'intervention, notamment sous la forme d'aides au stockage privé. La réglementation communautaire laissant aux Etats membres le soin de désigner les institutions compétentes pour exécuter ces mesures d'intervention, rien ne lui interdit de répartir entre plusieurs institutions nationales la compétence pour prendre les mesures nécessaires, comme cela a été fait aux Pays-Bas, pourvu que soit assurée la coordination de ces mesures de façon à ne pas compromettre le bon fonctionnement de l'organisation de marché (21 juin, 240/78, Atalanta, Rec., p. 2137).

La Cour confirme ensuite sa jurisprudence reconnaissant la liberté des Etats dans le choix des mesures de contrôle auxquelles sont susceptibles d'être soumis les produits agricoles : lorsque la réglementation communautaire ne les a pas fixées elle-même, c'est aux autorités nationales qu'il appartient de les arrêter. Dans un arrêt du 4 juillet (7/79, Gallet, Rec., p. 2373), elle admet ainsi que la réglementation française des vins à appellation d'origine contrôlée prévoie, en tant que mesure nationale de contrôle, une présomption légale de suralcoolisation fondée sur le rapport de l'alcool à l'extrait sec déterminé par la méthode à 100°, pourvu que cette présomption soit susceptible d'être infirmée (la même solution résultait déjà des arrêts du 30 septembre 1975, 89/74 et 18-19/75, Arnaud et 10 à 14/75, Lahaille, ainsi que de celui du 9 décembre 1975, 64/75, Mommessin).

• Encore faut-il cependant que les Etats membres, dans l'exercice de cette compétence d'exécution, choisissent des mesures qui ne soient pas susceptibles de compromettre les effets des actes communautaires à appliquer. Ils doivent en particulier respecter la portée communautaire des notions qu'ils mettent en œuvre, par exemple en n'appliquant pas aux opérateurs économiques, en cas de non-respect de certaines formalités, des sanctions qui entraveraient la libre circulation des marchandises, telles que des sanctions disproportionnées. La Cour avait déjà jugé qu'il en serait ainsi de la saisie de la marchandise, ou d'une sanction pécuniaire fixée en fonction de la valeur de celle-ci (30 novembre 1977,



52/77, Cayrol et Rivoira) ; dans un arrêt du 28 mars (179/78, Rivoira, Rec., p. 1147), elle admet que des sanctions pénales frappent l'importateur coupable d'avoir rédigé une fausse déclaration, tout en réservant l'hypothèse où cette infraction a été commise à l'occasion d'une importation non susceptible en elle-même d'interdiction ou de restriction : il serait en effet disproportionné d'appliquer alors automatiquement et sans distinction les sanctions prévues par la législation nationale pour les fausses déclarations faites en vue d'effectuer une importation interdite.

Le contenu de l'obligation ainsi faite à l'autorité nationale est évidemment tributaire de l'interprétation qu'en donne le juge communautaire, qui peut reconnaître à cette autorité une importante marge d'appréciation. L'organisation commune de marché dans le secteur de la viande bovine prévoit que le prélèvement à l'importation d'animaux destinés à l'engraissement peut être suspendu totalement ou partiellement, et la Commission a décidé en décembre 1977 une réduction de 50 % de ce prélèvement afin de « contribuer à l'amélioration des structures d'élevage et de la production de viande bovine en Italie », laissant à cet Etat le soin de préciser les catégories de producteurs susceptibles de bénéficier de ce régime d'importation. Pour cela, l'administration italienne se référa à la loi adoptée quelques années plus tôt afin de mettre en œuvre en Italie les objectifs fixés par la directive 72/159 du Conseil du 17 avril 1972 relative à la modernisation des exploitations agricoles, et réserva le bénéfice du prélèvement réduit aux seules exploitations dont le chef exerce l'activité agricole à titre principal. La Cour considère que les autorités italiennes pouvaient valablement agir ainsi : le prélèvement réduit ayant été décidé par la Commission dans le cadre d'une politique visant à l'amélioration des structures de l'élevage, il était conforme aux engagements résultant pour les Etats de la directive précitée, de ne l'accorder qu'aux exploitants individuels consacrant la majeure partie de leur temps à l'agriculture (1<sup>er</sup> février, 121/78, Bardi c. Paradiso, Rec., p. 221). Le lien établi entre les deux volets de la politique agricole commune mérite d'être souligné : la mise en œuvre d'une mesure intéressant la politique des marchés est subordonnée à la poursuite des objectifs de la politique des structures.

L'obligation de respecter certains délais s'impose également aux Etats membres, le dépassement de ceux-ci équivalant pour la Cour à une inexécution des actes communautaires à appliquer. Il existait au Royaume-Uni, avant l'adhésion à la CEE, une organisation nationale du marché des pommes de terre, comportant une réglementation des importations et des exportations. Tout en prévoyant une période de transition jusqu'à la fin de 1977 (article 9), l'Acte d'adhésion ordonnait la suppression immédiate des

restrictions quantitatives et celle des mesures d'effet équivalent dès le 1<sup>er</sup> janvier 1975 (article 42), avec cependant une dérogation : l'interdiction n'était pas applicable aux produits non soumis à organisation commune de marché qui, à la date de l'adhésion, faisait partie d'une organisation nationale de marché, dans la mesure nécessaire au maintien de cette organisation nationale et jusqu'à la mise en application d'une organisation commune (article 60). Le Royaume-Uni décida de maintenir les restrictions à l'importation de pommes de terre au-delà du 31 décembre 1977 et jusqu'à l'institution d'une organisation commune de marché dans ce secteur, ce qui lui vaut d'être condamné pour manquement à ses obligations. Reprenant son argumentation de l'arrêt Charmasson (2 décembre 1974, 48/74), la Cour juge en effet que les Etats membres devaient avoir démantelé leurs organisations nationales de marché avant la fin de la période de transition ; depuis l'expiration de celle-ci, le fonctionnement de telles organisations ne saurait plus faire obstacle au plein effet des dispositions du traité relatives à l'élimination des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, les mesures particulières éventuellement nécessaires ne pouvant plus être décidées unilatéralement par les Etats mais adoptées dans le cadre de l'organisation communautaire (29 mars, 231/78, Commission c. Royaume-Uni, Rec., p. 1447 ; 118/78, Meijer c. Department of Trade, Rec., p. 1387).

Dans les échanges entre un Etat membre de la Communauté originaire et un nouvel Etat membre, c'est la période de transition consentie à ce dernier qui est évidemment à prendre en considération. Avant l'institution d'une organisation commune de marché dans le secteur des viandes ovine et caprine (règlement du Conseil du 27 juin 1980), des mesures de régularisation du marché avaient été prises en France sur le plan national, comportant notamment un régime de restrictions à l'importation de la viande de mouton, à l'égard des pays tiers et des nouveaux Etats membres. Après s'être opposée à plusieurs reprises à de telles importations en provenance du Royaume-Uni, la France fut condamnée pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 30 du traité, pour avoir continué à appliquer son régime national aux importations en provenance de cet Etat au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 1978, date à laquelle prenait fin la période de transition prévue par l'Acte d'adhésion pour le Royaume-Uni (25 septembre, 232/78, Commission c. France, Rec., p. 2729).

Si un Etat membre va au-delà de la stricte exécution de la règle communautaire, il s'expose d'ailleurs à une redoutable sanction financière. On sait en effet qu'aux termes du règlement 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la politique agricole commune, la Commission avance aux ser-

vices et organismes désignés par les Etats membres les fonds nécessaires au paiement des dépenses de la politique commune, et apure ensuite leurs comptes ; elle refusera donc de mettre à la charge du FEOGA les sommes correspondant à des dépenses qu'un Etat a effectuées en appliquant d'une façon erronée une disposition communautaire. En décembre 1975, en prenant les décisions d'apurement des comptes au titre des dépenses des exercices 1971 et 1972, elle a ainsi refusé de prendre en charge certaines dépenses supportées par trois Etats membres, et la Cour, saisie de recours en annulation contre ces décisions, s'est prononcée pour une interprétation stricte : la Commission est fondée à ne prendre en charge, pour le FEOGA, que les sommes versées conformément aux règles régissant les différents secteurs de produits agricoles, et à laisser à la charge des Etats toute autre somme versée par eux, notamment celles que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer dans le cadre d'une organisation commune de marché (arrêts du 7 février : 11/76, Pays-Bas c. Commission, Rec., p. 245 ; 15 et 16/76, France c. Commission, Rec., p. 321 ; 18/76, Allemagne c. Commission, Rec., p. 343) (2).

## 2. Compétences exclusives des Etats membres

On sait qu'en matière de montants compensatoires monétaires, l'autorité communautaire peut seule en décider l'institution et en fixer le taux, tandis que tout ce qui concerne les modalités d'octroi ou de perception relève des administrations nationales. Il appartient notamment à ces dernières de redresser les montants perçus lorsque ceux-ci l'ont été à tort ou à un taux réduit.

Pour tenter d'améliorer l'écoulement du beurre stocké par les organismes d'intervention, la Commission a pris un règlement qui organise, par une procédure d'adjudication permanente, la vente à prix réduit, par les organismes d'intervention, du beurre de stock à des entreprises de transformation de la Communauté. L'adjudicataire doit le transformer en beurre concentré, et ne l'utiliser — ou veiller à ce qu'il ne soit utilisé — que pour la fabrication de certains produits, tels que la pâtisserie. La valeur marchande du produit est évidemment diminuée — et avec elle son prix — par ces restrictions imposées à sa commercialisation ; aussi est-il prévu une réduction des montants compensatoires qui lui sont appliqués, en affectant aux montants normalement applicables au beurre un coefficient de 0,3. Les douanes allemandes appliquèrent les montants compensa-

toires réduits à du beurre concentré importé de Belgique et fabriqué à partir de beurre de stock puis, la preuve n'ayant pas été apportée, dans les délais, que le beurre ainsi revendu avait été utilisé conformément à la destination prescrite, elles réclamèrent à l'importateur le paiement de la différence entre les montants normalement exigibles et ceux payés au moment de l'importation. La Cour reconnaît que les autorités douanières sont compétentes pour procéder elles-mêmes à ce redressement, en considérant la marchandise détournée de sa destination légale comme du beurre écoulé au prix normal de marché, soumis aux montants compensatoires au taux plein (28 juin, 216/78, Beljatzky, Rec., p. 2273 ; 217/78, Corman, Rec., p. 2287).

Dans l'exercice d'une telle compétence, cependant, l'Etat doit respecter les principes de base du droit communautaire, les mesures prises par lui ne devant pas compromettre la réalisation des buts de la Communauté. Il en est particulièrement ainsi, à l'égard de produits placés sous une organisation commune de marché qui réserve à l'autorité communautaire la compétence pour fixer les prix au stade de la production et du commerce de gros, de la liberté reconnue à l'Etat d'intervenir dans la fixation des prix à la consommation, au stade du commerce de détail. Comme l'a établi une jurisprudence constante (23 janvier 1975, 31/74, Galli ; 26 février 1976, 65/75, Tasca ; 29 juin 1978, 154/77, Dechmann), il n'a le pouvoir de prendre les mesures appropriées qu'à la condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune en question. C'est évidemment à la juridiction nationale qu'il appartient, dans chaque cas d'espèce, de décider si la réglementation dont elle est appelée à connaître produit ou non des effets contraires aux dispositions communautaires, en fonction du caractère spécifique de l'organisation en cause, bien que certaines mesures soient plus susceptibles que d'autres de tomber sous le coup de l'interdiction. La fixation de prix maximaux pour la vente au détail, par exemple, n'est pas nécessairement contraire à la règle communautaire (12 juillet, 223/78, Grosoli, Rec., p. 2621), tandis qu'un régime de blocage des prix risque d'être plus facilement considéré comme incompatible comme il a été jugé à propos du blocage des prix d'aliments pour bétail décidé en France (produits ayant une teneur élevée en poudre de lait : 18 octobre, 5/79, Buys, Rec., p. 3203) ou en Belgique (produits ayant une forte teneur en céréales : 6 novembre, 16 à 20/79, Joseph Danis, Rec., p. 3327).

## 3. Compétences mixtes

On retrouve en 1979 les deux formes de partage du pouvoir de décision entre l'autorité communautaire et les Etats membres : le partage matériel,

(2) Les recours formés par les Pays-Bas et la France sont rejetés ; en revanche, la Cour annule partiellement la décision d'apurement des comptes relatives à l'Allemagne.



dans lequel certains éléments de la décision appartiennent à l'Etat et d'autres à la Communauté, et le partage temporel, qui n'habilite les Etats à régler une matière que dans la mesure où les institutions communautaires n'y ont pas encore exercé leur pouvoir de décision.

a) Un exemple de compétence mixte par partage matériel du pouvoir est celui des mesures étatiques impliquant une autorisation de l'autorité communautaire, et le principal domaine d'application de cette technique est celui des mesures de sauvegarde : dérogeant aux règles générales du Marché commun, de telles mesures ne peuvent être décidées par un Etat que si l'autorité communautaire les autorise expressément. Le premier règlement du Conseil portant organisation commune de marché dans le secteur de la viande bovine (règlement 14/64 du 5 février 1964) prévoyait qu'un Etat membre pouvait prendre des mesures de sauvegarde, à condition de les notifier immédiatement à la Commission qui décidait alors si ces mesures devaient être maintenues, modifiées ou supprimées. Le 24 juillet 1966, l'Italie invoqua la dépression persistante du marché dans ce secteur et institua, lors de l'importation de viande bovine en provenance de pays tiers, la perception d'un montant supplémentaire de 60 % sur le prélèvement normal. Par décision du 28 juillet, la Commission ordonna la suppression de cette mesure de sauvegarde, et l'Italie s'y conforma mais avec effet seulement au 1<sup>er</sup> août, de sorte que les douanes italiennes réclamèrent le paiement du supplément de prélèvement à un opérateur économique qui avait importé le 29 juillet de la viande congelée d'Argentine. La Cour juge que la décision de la Commission, arrêtée le 28 juillet et notifiée le même jour, a pris effet au moment de la notification, et que c'est dès cette date que l'Italie était tenue de supprimer la mesure de sauvegarde (8 mars, 130/78, *Salumificio di Cornuda*, Rec., p. 867) : à partir de ce moment, en effet, aucune autorisation communautaire ne pouvait être invoquée, et le pouvoir de décision de l'Etat s'en trouvait paralysé.

Il en va de même des mesures de protection prévues à l'article 115 du traité, aux termes duquel, lorsque l'exécution de mesures de politique commerciale risque d'entraîner des détournements de trafic ou des difficultés économiques dans un ou plusieurs Etats, la Commission peut autoriser les Etats membres à prendre les mesures de protection nécessaires, déroger par exemple au principe de libre circulation des marchandises, et permettre à un Etat membre d'interdire l'importation de produits originaires de pays tiers mis en libre pratique dans un autre Etat membre et en provenance de celui-ci. Mais il ne peut prendre une telle décision qu'après avoir sollicité et obtenu l'autorisation de la Commission, conformément à l'article 115 (28 mars, 179/78, *Rivoira*, précité).

b) Le partage temporel du pouvoir de décision est illustré par la jurisprudence relative à la conservation des ressources biologiques de la mer. On sait qu'il s'agit là d'une compétence communautaire, mais les Etats membres peuvent prendre dans un cadre national les mesures de conservation appropriées tant que la Communauté n'a pas exercé sa compétence et que court le délai prévu à l'article 102 de l'Acte d'adhésion (3) (14 juillet 1976, 3, 4 et 6/76, *Kramer* ; 16 février 1978, 61/77, *Commission c. Irlande*). La Cour considère que ce délai expirait au 31 décembre 1978 et qu'avant cette date, faute de mesures de protection prises par le Conseil, les Etats membres avaient le droit, dans le domaine de leurs juridictions respectives, de fixer des quotas de pêche applicables aux entreprises et aux pêcheurs relevant de leur autorité (3 juillet, 185 à 204/78, *Van Dam*, Rec., p. 2345). Encore faut-il que l'Etat respecte les dispositions pertinentes du droit communautaire, telles que le règlement 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, qui l'oblige à notifier les mesures prises par lui aux autres Etats membres et à la Commission, ou l'annexe VI de la résolution adoptée par le Conseil lors de sa session de La Haye d'octobre-novembre 1976, qui prévoit que des mesures unilatérales de conservation des ressources de pêche ne peuvent être prises qu'après avoir consulté la Commission et recherché son approbation. Le Royaume-Uni a donc manqué aux obligations qui lui incombent en interdisant l'utilisation dans ses zones de pêche de certains filets à petites mailles, sans en informer au préalable les autres Etats membres et la Commission et sans avoir recherché l'accord de celle-ci (4 novembre, 141/78, *France c. Royaume-Uni*, Rec., p. 2923).

Il en va de même d'un produit tel que l'alcool, qui n'a pas encore été placé sous une organisation commune de marché (une proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil le 7 décembre 1976 n'a reçu aucune suite). En l'absence d'une réglementation communautaire, chaque Etat membre demeure compétent pour régler, sur son territoire, tout ce qui concerne la production et la commercialisation de l'alcool et des boissons spiritueuses. Le principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté peut donc être tenu en échec du fait de disparités existant entre les législations nationales relatives à la commercialisation des produits, pourvu qu'il s'agisse de dispositions « nécessaires à la satisfaction d'exigences

(3) Selon lequel « au plus tard à partir de la 6<sup>e</sup> année après l'adhésion, le Conseil détermine les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer ».

impératives tenant à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs » (20 février, 120/78, Rewe, Rec., p. 649, affaire dite des « Cassis de Dijon »). Si la réglementation nationale ne poursuit pas un tel but d'intérêt général, en revanche, les obstacles qu'elle oppose à la liberté du commerce intracommunautaire risquent d'être constitutifs de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (v. infra, IV, Principe d'unité du marché).

## B — LE PRINCIPE DE PARTICIPATION : L'ASSOCIATION DES ETATS MEMBRES A L'EXERCICE DU POUVOIR DE DÉCIS- SION DE L'AUTORITÉ COMMUNAUTAIRE

C'est le Conseil, organe interétatique, qui exerce le pouvoir de décision dans les matières de la compétence communautaire exclusive, et lorsqu'elle exécute ses règlements, la Commission ne doit pas dépasser les limites des habilitations qu'il lui donne. Les Etats membres participent aussi à l'exercice de la compétence d'exécution de la Commission par l'intermédiaire des comités de gestion.

### 1. Obligation pour la Commission de ne pas dépasser les limites des habilitations que lui donne le Conseil

Lorsque la Commission prend les actes de gestion de la politique agricole commune, elle doit respecter les limites fixées par le Conseil aux habilitations qu'il lui accorde en application de l'article 155 du traité : elle agit ainsi dans le cadre de la volonté exprimée par l'organe communautaire représentant les Etats membres, et la Cour contrôle — avec une intensité variable selon l'étendue de la compétence conférée à la Commission — à la fois les motifs de fait et le contenu des mesures arrêtées par celle-ci.

a) En matière de montants compensatoires monétaires, la Commission et le comité de gestion compétent disposent d'un large pouvoir d'appréciation, soumis à un simple « contrôle minimum ». On sait qu'aux termes du règlement 974/71 du Conseil du 12 mai 1971, des montants compensatoires ne peuvent être octroyés ou perçus que si l'application des mesures monétaires décidées par un Etat membre entraînerait des perturbations dans les échanges de produits agricoles. La Commission ne peut donc instituer de tels montants que si ce risque de perturbation existe, mais en contrôlant l'exercice de cette compétence, le juge ne peut qu'examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir, ou si cette autorité n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (25 janvier, 98/78, Racke, Rec.,

p. 69 ; la même solution résultait déjà de l'arrêt du 22 janvier 1976, 55/75, Balkan Import-Export).

Un moyen de vérifier le bien-fondé de l'appréciation de la Commission consiste à observer les effets réels de sa décision. L'institution de montants compensatoires pour la viande bovine assaisonnée ayant été contestée par un opérateur économique, la Cour remarque que pendant la période précédant l'adoption du règlement litigieux, un courant anormal d'échanges de ce produit s'était développé entre certains Etats membres, et que les importations sont au contraire revenues à un niveau normal dès que les montants compensatoires lui ont été appliqués. Il existait donc bien un risque de perturbation dans les échanges, et la Commission était fondée à prendre le règlement contesté (31 janvier, 1<sup>re</sup> Chambre, 127/78, Spitta, Rec., p. 171).

b) Le contrôle du contenu de la mesure prise est, lui aussi, inversement fonction de l'étendue de la compétence conférée à la Commission. Un importateur ayant contesté la validité d'un règlement de la Commission délimitant le champ d'application réciproque de deux sous-positions du Tarif douanier commun, la Cour constate que pour le classement d'une marchandise, le Conseil a conféré à la Commission un large pouvoir d'appréciation quant au choix entre deux ou plusieurs positions. Dès lors que le Tarif ne contient pas de liste exhaustive de produits relevant de chacune des deux sous-positions en cause (parties de volailles désossées, abats) mais ne donne que des exemples ou des définitions génériques, la Commission n'excède pas sa compétence en délimitant elle-même les types de produits visés (28 mars, 1<sup>re</sup> Chambre, 158/78, Biegi, Rec., p. 1103).

### 2. La procédure des comités de gestion

Un seul arrêt mérite d'être cité, et qui ne fait que confirmer la jurisprudence Schouten du 14 décembre 1978 (35/78) : lorsque le comité de gestion n'émet pas son avis dans le délai imparti par son président, la Commission n'a pas à communiquer au Conseil la mesure qu'elle a prise, celle-ci ne pouvant être contraire à l'avis du comité puisque cet avis n'existe pas (5 avril, 95/78, Dulciora, Rec., p. 1549). L'absence d'avis n'est donc en rien susceptible d'affecter la validité de la mesure arrêtée par la Commission.

## III. — Principe d'égalité de traitement

Règle fondamentale de l'ordre juridique communautaire, le principe d'égalité de traitement, ou principe de non-discrimination, a été invoqué à de



nombreuses reprises en 1979 devant la Cour de justice, qui a pu ainsi préciser son champ d'application et souligner à nouveau sa relativité.

#### A. — CHAMP D'APPLICATION DU PRINCIPE

Il trouve normalement à s'appliquer à chaque fois que l'autorité communautaire ou un Etat membre a traité différemment des situations tenues pour comparables.

##### 1. Le traitement différent de situations comparables

a) Les mécanismes de stabilisation à l'importation et à l'exportation doivent jouer de la même manière pour tous les opérateurs économiques, quelle que soit la frontière de la Communauté par laquelle leurs produits sont importés ou exportés.

Dans l'affaire 11/76 précitée (Pays-Bas c. Commission), l'une des dépenses effectuées par l'administration néerlandaise et que la Commission refusait de mettre à la charge du FEOGA était le versement de restitutions à l'exportation de lactoalbumine. L'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit la possibilité d'octroyer de telles restitutions, mais la Commission n'en a jamais fait usage : elle a bien fixé des taux de restitution pour l'exportation de jaunes d'œufs sous forme d'ovoalbumine, non pour la lactoalbumine. La Cour juge que ces sommes n'ont pas été versées conformément à la réglementation communautaire, et n'ont pas à être financées par le FEOGA. Cette interprétation stricte des conditions de prise en charge s'impose sous peine de méconnaître l'égalité entre les opérateurs économiques des différents Etats membres : les autorités nationales, en effet, par le biais d'une interprétation large d'une disposition communautaire, pourraient favoriser les exportateurs de l'Etat au détriment de ceux des autres Etats membres où une interprétation plus stricte est maintenue (arrêt du 7 février).

La même préoccupation inspire la jurisprudence définissant ce qu'il faut entendre par « jour de l'importation », pour le calcul du prélèvement (15 décembre 1971, 35/71, Coopérative centrale du Land de Schleswig-Holstein). Un bateau transportant du maïs en provenance des Etats-Unis pénétra dans le port de Rotterdam un 28 février, avant minuit, mais ne fut entièrement amarré à la bouée qui lui avait été réservée que le lendemain matin, 1<sup>er</sup> mars, à 1 h 15, ayant dû attendre le départ d'un autre bateau amarré à cet endroit. Les douanes néerlandaises estimèrent que le jour de l'importation était le 1<sup>er</sup> mars, et l'importateur se vit réclamer un prélèvement calculé en fonction du prix de seuil applicable ce jour-là, plus élevé que celui de la veille. La Cour

observe que l'interprétation doit être fondée sur des critères objectifs et que des événements tels que ceux qui se sont produits en l'espèce, même indépendants de la volonté de l'importateur, ne sauraient être pris en considération : le jour de l'importation est celui où la déclaration d'importation de la marchandise est acceptée par le service des douanes, et il faut pour cela que cette marchandise soit arrivée au lieu déterminé par la douane pour les opérations de contrôle et de dédouanement. Ce jour ne peut donc être antérieur à celui où la marchandise a été effectivement amenée à l'endroit auquel un contrôle douanier réel peut être effectué (21 février, 113/78, Schouten, Rec., p. 695). Bien que non exprimée dans l'arrêt, la justification de cette rigueur est évidente : donner à la notion en cause une portée identique dans tous les Etats membres, afin d'assurer l'égalité de traitement des importateurs.

La discrimination peut d'ailleurs exister non entre les opérateurs économiques d'un Etat membre et ceux des autres Etats membres, mais à l'intérieur d'un même Etat. On sait qu'en adhérant à la CEE, l'Irlande avait laissé subsister certains éléments de sa législation relative au commerce de la viande de porc sous forme de bacon, et en particulier le versement d'une subvention aux producteurs qui exportent leurs marchandises par l'intermédiaire de la Pigs and Bacon Commission. Une telle subvention introduit une différence de traitement entre producteurs irlandais, selon qu'ils ont ou non recours aux services de cette Commission, alors que leurs situations sont évidemment tout à fait comparables (26 juin, 177/78, Pigs and Bacon Commission c. Mc Carren, précité).

Il en va de même lorsque, dans la gestion d'une organisation commune de marché, la Commission modifie le régime du prélèvement à l'importation. Pour lutter contre l'augmentation des excédents de viande de bœuf sur le marché intérieur, elle institua en avril 1975 le système Exim, destiné à restreindre l'importation et à encourager l'exportation de ce produit : l'importation n'était permise qu'à condition d'avoir préalablement exporté une quantité équivalente de viande vers les pays tiers, et le certificat d'importation était délivré selon une procédure d'adjudication, qui obligeait les opérateurs intéressés à indiquer le montant de prélèvement qu'ils étaient disposés à acquitter et réservait les certificats à ceux ayant offert un montant au moins égal à un taux minimal fixé par la Commission en fonction des données du marché. Lorsque ce mécanisme fut abandonné, en janvier 1976, un régime transitoire fut prévu, et la Commission fixa le prélèvement au niveau de l'offre la plus élevée soumise lors de la dernière adjudication du système Exim, c'est-à-dire nettement supérieur au taux minimal qu'elle avait fixé pour cette adjudication. La Cour justifie cette



différence par le souci de respecter l'égalité de traitement : si la Commission avait maintenu ce taux minimal, elle aurait favorisé les opérateurs agissant dans le cadre du régime transitoire par rapport à ceux qui, lors de la dernière adjudication Exim, avaient offert d'acquitter un prélèvement supérieur à ce taux. Il aurait en effet suffi à un importateur d'attendre l'entrée en vigueur du régime transitoire pour présenter sa demande de certificat, et bénéficier ainsi d'un prélèvement réduit. En fixant le prélèvement minimal du régime transitoire au niveau de l'offre la plus élevée du régime précédent, la Commission a empêché l'introduction d'une discrimination entre des opérateurs dont les situations n'étaient séparées par aucune différence objective (22 mars, 134/78, Danhuber, Rec., p. 1007).

b) Le principe d'égalité de traitement s'impose également lorsque des aides sont accordées aux opérateurs économiques.

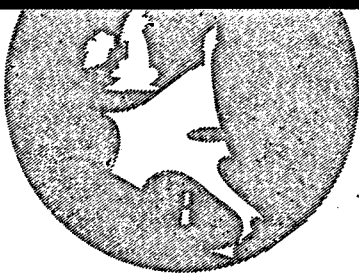
Si deux produits sont dans des situations comparables (parce qu'ils peuvent se substituer l'un à l'autre dans l'utilisation qui en est faite), une aide ne peut être accordée à la production de l'un sans l'être également à celle de l'autre, sauf si une circonstance objective justifie la rupture de l'égalité. Après la condamnation par la Cour de la suppression des restitutions à la production de gritz de maïs, produit utilisé dans la fabrication de la bière, alors que les restitutions à la production d'amidon de maïs étaient maintenues (19 octobre 1977, 124/76 et 20/77, Moulins et Huileries de Pont à Mousson), le Conseil rétablit les aides supprimées mais seulement à compter de la date de l'arrêt, soit plus de deux ans après la date à laquelle elles avaient cessé d'être versées. La Cour y voit une nouvelle violation du principe d'égalité, et condamne la Communauté à indemniser les entreprises intéressées d'un préjudice équivalant aux sommes qui auraient dû être payées pendant cette période (4 octobre, 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, Dumortier, Rec., p. 3091 ; 241, 242, 245 à 250/78, DGV, Rec., p. 3017). La même solution vaut pour les restitutions à la production de maïs utilisé dans la fabrication du quellmehl destiné à la panification, dont la suppression par le Conseil avait été jugée incompatible avec le principe d'égalité dans la mesure où étaient maintenues les restitutions à la production de maïs utilisé dans la fabrication de l'amidon (19 octobre 1977, 117/76 et 16/77, Ruckdeschel) : la Communauté est condamnée à verser aux producteurs une indemnité du montant des aides qu'ils auraient dû percevoir entre la décision de suppression et la date — celle de l'arrêt — où elles ont été rétablies (4 octobre, 238/78, Ireks-Arkady, Rec., p. 2955 ; 261 et 262/78, Interquell Staerke-Chemie, Rec., p. 3045).

Le principe est également applicable à des aides autres que celles à la production. L'organisation

commune de marché dans le secteur viti-vinicole prévoit dans certains cas la possibilité d'opérations de distillation, et le versement d'aides aux exploitants qui y procèdent. Le Gouvernement français estima que leur taux était insuffisant, et décida d'accorder un complément d'aide aux viticulteurs nationaux ; au moment de prendre la décision d'apurement des comptes, la Commission refusa de mettre à la charge du FEOGA les dépenses engagées en France pour le versement des aides à la distillation du vin, non seulement la fraction de l'aide correspondant au complément national mais aussi celle versée au taux fixé par la réglementation communautaire. La Cour approuve la Commission : la mesure arrêtée par la France compromet l'égalité de traitement des opérateurs économiques dans l'ensemble de la Communauté, et fausse les conditions de concurrence entre les Etats membres ; comme il n'est pas possible de savoir avec certitude quelles quantités de vin auraient été portées à la distillation en France si la mesure nationale n'avait pas été prise, on ne peut départager les dépenses imputables respectivement à la Communauté et à l'Etat et c'est l'ensemble des dépenses effectuées par les autorités françaises qui doit rester à leur charge (7 février, 15 et 16/76, France c. Commission, précité).

c) Enfin, les Etats membres doivent respecter le principe d'égalité dans le fonctionnement de leurs monopoles commerciaux : s'ils ne sont pas tenus de les supprimer, ils doivent cependant les aménager de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition, il n'y ait plus aucune discrimination entre les ressortissants des Etats membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés (article 37 par. 1 du traité). En France, le monopole commercial de l'alcool éthylique comporte l'obligation pour les producteurs de livrer à l'Etat leur production, à l'exception de certains alcools, et la distillation de matières premières importées n'est autorisée que pour celles aptes à produire les alcools exemptés de cette obligation : s'agissant de matières premières aptes à produire des alcools réservés au monopole, la distillation est possible pour celles produites sur le territoire français et interdite pour les autres.

Une entreprise qui avait importé d'Italie des oranges macérées dans l'alcool s'était vu refuser l'autorisation de distiller par l'administration française, et contestait la compatibilité avec le traité de l'interdiction visant les matières premières importées. La Cour n'émet aucune réserve à l'égard du fait que l'obligation de livraison au monopole ne concerne que les alcools nationaux, mais qualifie de discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés la distinction faite entre les alcools de production nationale et de même nature selon



qu'ils sont obtenus par la distillation de matières premières nationales ou au contraire en provenance d'un autre Etat membre (13 mars, 119/78, Peureux, Rec., p. 975).

## 2. Inapplicabilité du principe

Il n'y a pas violation de l'interdiction de discrimination lorsque les situations en présence ne sont pas comparables, et il peut en être ainsi du fait de différences dans les situations économiques, des réglementations applicables ou des caractères des produits en cause.

a) L'arrêt précité du 27 septembre (230/78, Eridiana) illustre parfaitement la première hypothèse. L'organisation commune du marché du sucre permet au Conseil de déroger éventuellement au système des quotas, et celui-ci a pris effectivement un règlement qui, d'une part autorise les Etats membres à diminuer les quotas de base de leurs entreprises productrices, dans la limite de 5% du quota de base originaire, et d'autre part permet plus particulièrement à l'Italie de modifier, dans un sens ou dans l'autre, le quota des entreprises situées sur son territoire dans le cadre de la restructuration des secteurs betteravier et sucrier. La Cour observe que la situation dans ces secteurs, en Italie, diffère sensiblement de celle qui existe sur le territoire des autres Etats membres, et c'est en raison de ce particularisme que certains producteurs italiens — installés dans le Nord — font l'objet d'une diminution de leur quota de base tandis que d'autres — dans le Mezzogiorno — bénéficient d'une augmentation. Sans doute le règlement du Conseil introduit-il la possibilité d'une différence de traitement entre les producteurs italiens, dont le Gouvernement peut réduire l'activité dans toute la mesure nécessaire à la réalisation des projets de restructuration, et ceux des autres Etats membres, pour lesquels la diminution est impérativement limitée à 5%. Mais cette inégalité n'est pas discriminatoire, car elle correspond à des différences objectives découlant des situations économiques sous-jacentes.

b) Les réglementations applicables peuvent également imposer un traitement différent, comme le montre un arrêt du 6 mars (92/78, Simmenthal c. Commission, Rec., p. 777). L'organisation commune de marché dans le secteur de la viande bovine prévoit que les viandes congelées destinées à la fabrication de conserves bénéficient d'un régime spécial à l'importation, consistant en la suspension totale du prélèvement, afin de permettre aux fabricants de la Communauté d'importer au prix mondial les viandes nécessaires et d'être ainsi compétitifs par rapport aux industriels des pays tiers. Mais pour assurer l'écoulement des surplus de viande de la Communauté, l'importation en suspension du préle-

vement est soumise au régime dit « du couplage », c'est-à-dire subordonnée à la présentation par l'importateur d'un contrat d'achat d'une certaine quantité de viande détenue par un organisme d'intervention ; la vente a lieu sous forme d'adjudication, la Commission fixant le prix minimum de vente au vu de l'ensemble des offres communiquées par les organismes d'intervention. L'organisme italien ayant refusé l'offre de la société Simmenthal parce que le prix qu'elle proposait était inférieur au prix minimum, celle-ci conteste la validité du règlement d'application pris par la Commission, qui prévoit que le régime préférentiel peut bénéficier à toute personne exerçant une activité dans le secteur des viandes alors que le Conseil ne l'avait institué qu'en faveur de l'industrie de transformation. Pour justifier l'extension à des personnes étrangères à l'activité de transformation du bénéfice de la suspension du prélèvement, la Commission invoque la nécessité de respecter l'égalité de traitement de tous les acquéreurs potentiels. La Cour repousse cet argument : le principe d'égalité est inapplicable, car la réglementation adoptée par le Conseil avait précisément pour but d'assurer un avantage à une branche déterminée de l'industrie alimentaire, pour des raisons économiques spécifiques.

c) Les situations ne sont pas davantage comparables lorsque les produits ont des caractéristiques différentes. Le quellmehl et l'amidon, par exemple, sont en concurrence lorsqu'ils sont utilisés dans l'alimentation humaine, et on sait que le principe d'égalité a été méconnu par le Conseil quand il a supprimé les aides à la production du maïs utilisé dans la fabrication du quellmehl alors qu'il les maintenait lorsqu'il était utilisé dans la fabrication de l'amidon, de même qu'en acceptant de reprendre le versement de ces aides seulement à la date de l'arrêt de la Cour et non au moment de la cessation des paiements (4 octobre, 238/78, Ireks-Arkady, précité). Mais précisément, il s'agissait dans cette affaire de quellmehl destiné à la panification. Or un autre producteur, qui réclamait pareillement d'être indemnisé, fabriquait du quellmehl destiné à être vendu comme aliment de bétail. La Cour rejette son recours : il n'y a pas violation de l'égalité de traitement avec les fabricants d'amidon, puisqu'il ne s'agit plus ici de produits susceptibles de se substituer l'un à l'autre (28 mars, 90/78, Granaria, Rec., p. 1081).

## B — RELATIVITÉ DU PRINCIPE

Dans les hypothèses où le principe d'égalité est applicable, la jurisprudence tolère pourtant un certain seuil de discrimination lorsque celle-ci n'est pas imputable à un acte de l'autorité communautaire ni à une mesure nationale d'exécution, ou qu'elle ne présente pas certains caractères.



a) Sont ainsi admissibles des discriminations résultant de décisions des Etats membres que le droit communautaire n'interdit pas.

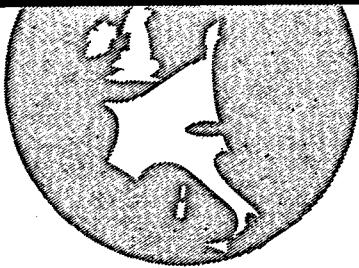
- En matière monétaire, par exemple, puisque chaque Etat membre demeure compétent, aux termes de l'article 107, pour modifier le taux de change de sa monnaie, les disparités susceptibles d'en résulter entre les opérateurs économiques nationaux et ceux des autres Etats membres ne peuvent être reprochées à l'autorité communautaire, et le système des montants compensatoires monétaires a simplement pour objet d'atténuer certains effets de la décision nationale, non d'en compenser la totalité. Le grief tiré de la violation du principe d'égalité avait déjà été repoussé par la Cour dans l'hypothèse de montants compensatoires octroyés en Allemagne aux exportateurs de certains produits, et non à ceux faisant le commerce d'autres produits (24 octobre 1973, 43/72, *Merkur*). La même analyse vaut pour la situation inverse : la Commission ayant décidé l'institution de montants compensatoires sur les échanges de biscuits et de chocolats, les importateurs de confiserie sont tenus au paiement de tels montants, alors qu'y échappent les importateurs de confitures ou de conserves de fruits contenant du sucre. Le règlement de la Commission n'en est pas moins valide, car l'autorité communautaire n'est pas tenue de fixer des montants compensatoires pour tous les produits d'un groupe mais peut apprécier la nécessité de les appliquer par produits ou groupes de produits (5 avril, 151/77, *Peiser*, Rec., p. 1469).

En dehors des montants compensatoires, le maintien de la fixation du taux de change de la monnaie dans les compétences étatiques a également conduit l'autorité communautaire à instituer le système des taux « verts ». Le règlement 878/77 du Conseil du 26 avril 1977 prévoit que, « pour les opérations à effectuer en application des actes concernant la politique agricole commune », les montants exprimés en unités de compte — aujourd'hui en ECU — sont convertis en monnaies nationales non pas selon les taux de change réels de ces monnaies, mais selon un taux « vert » arrêté par le Conseil pour chacune d'entre elles. L'intérêt de ce mécanisme est évident en matière de prix : bien que les prix communs soient fixés en ECU et doivent être convertis en monnaie nationale, les fluctuations de celle-ci ne sont pas automatiquement répercutées sur le niveau des prix agricoles intérieurs, qui sont ainsi préservés, tant que le Conseil ne modifie pas le taux vert, aussi bien d'une diminution préjudiciable au revenu des agriculteurs que d'une augmentation génératrice d'inflation. Lorsque le Conseil institua le prélèvement de coresponsabilité dans le secteur du lait (v. supra, I), il décida que son taux serait fixé en unités de compte et que sa conversion en monnaies nationales se ferait selon les taux de change « verts ». Un opérateur économique ayant

fait valoir que cela aboutissait à des charges inégales par rapport aux situations monétaires respectives des Etats membres, la Cour admet que dans certains cas, pour certaines opérations déterminées, l'application de ces taux de change provoque des avantages ou des désavantages qui peuvent apparaître comme autant de discriminations. Mais elle entend analyser le mécanisme d'une façon générale, et observe que s'il n'existait pas, les situations monétaires des Etats membres aboutiraient à des « discriminations beaucoup plus graves, patentes et générales » (21 février, 138/78, *Stölting*, précité). Autrement dit, mieux vaut une série de discriminations ponctuelles et limitées qu'une situation globalement et gravement discriminatoire, le système mis au point par le Conseil ayant le mérite d'atténuer les effets des décisions nationales.

- Il en va de même en matière fiscale. L'Etat français possède le monopole de la production nationale des alcools éthyliques et de leur commercialisation, mais un producteur peut demander à bénéficier de la libre disposition de son produit à condition de verser au Service des alcools une certaine somme appelée « soulte de rétrocession ». Dans la mesure où les alcools produits dans les autres Etats membres échappent à cette charge, ceux d'un producteur français risquent d'être moins compétitifs sur les marchés de ces Etats où ils sont exportés. Mais rien n'interdit à un Etat membre de soumettre un produit national à des impôts plus lourds que ceux frappant le produit similaire dans un autre Etat membre : de telles disparités relèvent en effet des pouvoirs fiscaux des Etats (13 mars, 86/78, *Peureux*, Rec., p. 897).

- Enfin parmi les mesures qu'un Etat membre était habilité à prendre, avant le 31 décembre 1978, en vue de la conservation des ressources biologiques de la mer (v. supra, II.A.3.b), pouvait figurer une restriction telle que celle décidée par le Gouvernement des Pays-Bas, qui avait interdit la prise des soles et des plies dans certaines zones en mer du Nord et n'avait exonéré les pêcheurs néerlandais de cette interdiction que dans la limite d'une certaine quantité maximale. Des ressortissants de cet Etat, poursuivis devant les juridictions répressives pour avoir pêché des quantités de poisson supérieures au contingent mensuel alloué à chacun d'eux, tenaient cette réglementation nationale pour discriminatoire à leur égard, dès lors que d'autres Etats membres appliquent des dispositions moins rigoureuses dans la même zone maritime. Selon la Cour, le principe d'égalité oblige seulement chaque Etat membre à appliquer uniformément à tous les pêcheurs relevant de sa juridiction les dispositions prises par lui en matière de quotas de pêche, mais l'inégalité résultant de ce que d'autres Etats membres auraient adopté un régime plus libéral n'est



pas contraire à l'interdiction des discriminations, même s'il apparaît souhaitable de les éliminer au moyen des consultations prévues à l'annexe VI de la résolution adoptée par le Conseil lors de sa session de La Haye d'octobre-novembre 1976 (3 juillet, 185 à 204/78, Van Dam, précité).

b) Pour être interdite, une discrimination doit en outre présenter certains caractères, qui sont autant de conditions à remplir.

- Elle doit être arbitraire, et la Cour confirme qu'un acte de l'autorité communautaire annulé ou déclaré invalide pour violation du principe d'égalité peut ne pas engager pour autant la responsabilité de la Communauté. Il en avait été jugé ainsi à propos d'un règlement pris par le Conseil pour tenter de réduire les stocks d'intervention de lait écrémé en poudre, déclaré invalide (5 juillet 1977, 114/76, *Bela-Mühle*) tandis qu'était ultérieurement rejeté le recours en indemnité d'un opérateur économique qui réclamait réparation du préjudice subi du fait de son application (25 mai 1978, 83 et 84/76 ; 4, 15 et 40/77, *Bayerische HNL*). En 1979, la réglementation communautaire relative à l'isoglucose donne lieu à la même jurisprudence. Le système de cotisation à la production institué par le Conseil avait été jugé contraire au principe d'égalité, en particulier parce que cette cotisation était exigée sur la totalité de la production d'isoglucose alors que les producteurs de sucre ne paient de cotisation que sur des quantités produites dans le cadre du quota B (25 octobre 1978, 103/77 et 145/77, *Royal Scholten-Honig*). Certains fabricants d'amidon, qui avaient effectué de gros investissements pour pouvoir produire de l'isoglucose, demandèrent à la Communauté de les indemniser des pertes subies du fait de cette cotisation invalidée, telles que les diminutions de profit résultant du recul des ventes d'isoglucose ou du remplacement de celles-ci par des ventes d'amidon et de glucose. Après avoir rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle la responsabilité de la Communauté ne peut être engagée, du fait d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique, qu'exceptionnellement, « dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs », la Cour observe qu'il n'en est pas ainsi en l'espèce, et que les erreurs qui entachaient le système de cotisation institué par le Conseil ne sont pas d'une gravité telle que « le comportement de l'autorité communautaire confinerait à l'arbitraire » (5 décembre, 116/77 et 124/77, *Amylum c. Conseil et Commission*, Rec., p. 3497 ; 143/77, *Koninklijke Scholten-Honig*, Rec., p. 3583).

- La discrimination doit également présenter une certaine permanence, la jurisprudence admettant des discriminations dont les effets sont limités dans le

temps. Il en est ainsi de celles liées à une situation transitoire. Lorsque le Royaume-Uni prétendit maintenir au-delà de la fin de la période de transition son organisation nationale du marché des pommes de terre, il fut condamné pour manquement à ses obligations en application du raisonnement déjà tenu en 1974 dans l'arrêt *Charmasson* (v. supra, II, A, 1, b), et en même temps parce que la solution inverse eût été contraire au principe d'égalité. Admettre après l'adhésion la persistance d'un système national comportant une réglementation des importations et des exportations d'un produit, jusqu'à ce que celui-ci ait été placé sous une organisation commune de marché, provoquerait en effet une inégalité entre Etats membres originaires et nouveaux Etats membres — et donc entre les opérateurs économiques de ces Etats — puisque l'importation d'un produit de provenance communautaire pourrait être limitée ou interdite chez les seconds et non chez les premiers. Mais ce qui rend répréhensible cette inégalité au détriment des Etats membres originaires, c'est sa prolongation indéfinie : elle était au contraire acceptable à titre provisoire, pendant la période de transition (29 mars, 231/78, *Commission c. Royaume-Uni*, précité).

N'est pas davantage prohibée une discrimination qui, sans être liée à une mesure transitoire, est également provisoire dès lors qu'elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles. Lorsque le Conseil, dans le cadre de la réglementation relative aux produits amylacés, a institué une prime au bénéfice des fabricants de fécule de pommes de terre (v. supra, I), sans prévoir le même avantage pour les fabricants du produit concurrent, l'amidon de maïs, il a sans doute favorisé l'une des deux industries, mais cette différence de traitement était justifiée par la nécessité de surmonter des difficultés propres au secteur de la fécule, provoquées par une évolution défavorable de certains facteurs économiques tels que la valeur des sous-produits de chacun des deux produits principaux (12 juillet, 166/78, *Italie c. Conseil*, précité).

#### IV. — Principe d'unité du marché

La Cour n'a pas été amenée, pendant l'année de référence, à exposer à nouveau son argumentation tendant à justifier le mécanisme des montants compensatoires monétaires ; la jurisprudence relative au principe d'unité du marché est donc entièrement consacrée à l'examen des pratiques des Etats membres susceptibles de constituer des obstacles à la libre circulation des produits agricoles, qu'il s'agisse de taxes d'effet équivalant à des droits de douane ou de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.

## 1. Notion de taxe d'effet équivalant à un droit de douane

Conformément à une jurisprudence constante (1<sup>er</sup> juillet 1969, 24/68, Commission c. Italie ; 25 janvier 1977, 46/76, Bauhuis), constitue une taxe d'effet équivalent — lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit — toute charge pécuniaire unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises à l'occasion du franchissement de la frontière. Toutefois, elle échappe à cette qualification si elle constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à un opérateur économique, ou s'il s'agit d'une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité. Dans le premier cas, la contrepartie doit être d'un montant proportionné au service rendu, et surtout correspondre à un avantage individuellement procuré à l'opérateur économique, qui satisfasse son intérêt personnel ; ne remplit pas cette condition une redevance exigée à l'occasion du contrôle sanitaire pratiqué par un Etat membre lors de l'importation de certaines marchandises d'un autre Etat membre. Comme elle l'avait déjà jugé (11 octobre 1973, 39/73, Rewe Zentralfinanz), la Cour refuse de voir un service rendu à l'importateur dans l'activité d'une administration nationale destinée à maintenir, dans l'intérêt général, un système de contrôles sanitaires, même si ces contrôles sont « justifiés » au sens de l'article 36 du traité (v. infra, par. 2) (8 novembre, 251/78, Denkavit Futtermittel, Rec., p. 3369).

Quant à l'article 95, il n'autorise la perception d'impositions intérieures que si elles appréhendent systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés ou exportés similaires ; ils doivent être frappés au même stade de commercialisation, et le fait générateur de l'impôt doit être identique pour les deux produits (1<sup>re</sup> Chambre, 31 mai, 132/78, Denkavit c. France, Rec., p. 1923). En outre, même si produit importé et produit national sont appréhendés selon les mêmes critères, la charge pécuniaire perçue sera une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation si elle est exclusivement destinée au financement d'activités qui bénéficient de façon spécifique au produit national taxé et que les charges pesant sur ce dernier sont intégralement compensées (28 mars, 222/78, Beneventi, précité).

On observera aussi que l'article 95 interdit à un Etat membre d'imposer plus lourdement les produits importés des autres Etats membres que les produits nationaux similaires, mais certainement pas le contraire : les produits nationaux peuvent donc parfaitement être frappés d'impositions supérieures à celles frappant les produits importés. De telles disparités, en effet, ne relèvent pas du champ d'application de l'article 95, mais résultent des particularités des législations nationales non harmonisées

dans des domaines de la compétence des Etats membres (13 mars, 86/78, Peureux, précité).

## 2. Notion de mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives

a) L'article 30 du traité interdit, dans le commerce intracommunautaire, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent, et selon une jurisprudence constante, il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres. Une réglementation nationale des prix ne tombe pas nécessairement sous le coup de cette interdiction, lorsqu'elle est indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, mais elle constitue une mesure d'effet équivalent si les prix sont bloqués à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux (24 janvier 1978, 82/77, Van Tiggele). Il en est notamment ainsi du blocage des prix dans un Etat membre lorsque la hausse des produits importés ne peut être répercutée dans les prix de vente, ceux-ci étant bloqués à un niveau tellement bas qu'ils dissuadent les opérateurs économiques d'importer ces produits et les amènent, plutôt que de le faire à perte, à préférer les produits nationaux (18 octobre, 5/79, Buys, précité ; 6 novembre, 16 à 20/79, Joseph Danis, précité).

De même, si un Etat membre est incontestablement compétent pour appliquer des sanctions pénales aux opérateurs économiques qui ne respectent pas certaines formalités (v. supra II, A, 1, b), ces sanctions constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives dès lors qu'elles sont disproportionnées eu égard à la nature de l'infraction. Ainsi, un importateur ayant fait de fausses déclarations à l'administration des douanes peut faire l'objet de sanctions, mais s'il s'agissait d'une importation qui n'était pas susceptible de limitation ou d'interdiction, la pénalité ne saurait être aussi rigoureuse que celle sanctionnant une fausse déclaration faite en vue d'effectuer une importation interdite (28 mars, 179/78, Rivoira, précité).

b) Un Etat membre ne peut déroger à l'interdiction de prendre des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives que si une disposition du traité l'y autorise, et conformément aux conditions qu'elle prévoit. Les contrôles sanitaires ou phytosanitaires décidés unilatéralement par un Etat membre, sur les produits importés d'un autre Etat membre, sont normalement interdits (8 juillet 1975, 4/75, Rewe Zentralfinanz), sauf s'ils peuvent être justifiés, en application de l'article 36, par des raisons de « protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végé-



taux ». Ils doivent donc être réellement nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi, et ne pas constituer par rapport à celui-ci une entrave disproportionnée à la liberté des échanges. Ainsi, la législation allemande subordonne l'importation de préparations de viande en provenance d'autres Etats membres à la présentation d'un certificat attestant que le produit a été fabriqué dans un établissement agréé par le ministère fédéral compétent, et situé dans le pays où ont été abattus les animaux ayant fourni la viande nécessaire à la fabrication de ce produit. Une telle disposition n'est pas considérée comme « nécessaire » pour diminuer le risque d'insalubrité des produits à base de viande importés en Allemagne, ni pour assurer l'efficacité du contrôle sanitaire de ces produits à l'occasion de leur importation, et pour cette raison n'était pas « justifiée » au regard de l'article 36 (12 juillet, 153/78, Commission c. Allemagne, Rec., p. 2555). Au demeurant, le champ d'application de cette exception est limité par la mise en œuvre de l'article 100 du traité, relatif au rapprochement des législations : si le Conseil, en effet, a arrêté une directive prévoyant l'harmonisation des mesures nécessaires pour garantir la protection de la santé des personnes et des animaux, c'est dans le cadre tracé par elle que les contrôles appropriés doivent être effectués et que les mesures de protection doivent être prises (8 novembre, 251/78, Denkavit Futtermittel, précité).

De même, un Etat membre ne peut, de sa propre initiative, interdire ou restreindre l'importation, en provenance des autres Etats membres, de produits originaires de pays tiers et mis en libre pratique dans la Communauté. Une telle dérogation aux règles fondamentales relatives à la libre circulation des marchandises n'est possible qu'à titre de mesure de protection, qui doit être autorisée par la Commission et être conforme aux conditions et modalités définies par elle, en application de l'article 115 du traité (28 mars, 179/78, Rivoira, précité).

c) Lorsque la production et la commercialisation d'une marchandise ne sont soumises à aucune réglementation communautaire spécifique, il appartient à chaque Etat membre de prendre une réglementation applicable à son propre territoire. Il en est ainsi de l'alcool : sans doute les disparités entre les législations nationales peuvent-elles susciter des obstacles à la liberté des échanges intracommunautaires, mais elles ne constituent pas pour autant des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives si elles sont nécessaires à la satisfaction d'exigences d'intérêt général telles que l'efficacité des contrôles fiscaux, la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales ou la défense des consommateurs (20 février, 120/78, Rewe, précité : en l'espèce, aucun motif valable ne peut justifier la réglementation allemande interdisant

la commercialisation sur le territoire fédéral de liqueurs de fruits d'une teneur alcoolique inférieure à 25°) (4).

Encore faut-il cependant que la mesure nationale n'ait aucun caractère discriminatoire, et s'applique aux marchandises importées des autres Etats membres comme à celles produites ou fabriquées sur le territoire national : constitue une mesure d'effet équivalent la réglementation française du monopole de l'alcool, qui interdit de distiller, en vue de la fabrication des produits réservés au monopole, des matières premières en provenance des autres Etats membres alors que cette interdiction ne frappe pas les matières premières identiques produites sur le territoire national (v. supra, III, A, 1, c) (13 mars, 119/78, Peureux, précité). En Belgique, l'importation des eaux de vie portant une appellation d'origine est subordonnée à la preuve de leur droit à cette appellation, et les conditions dans lesquelles cette preuve est apportée sont plus difficiles pour les eaux de vie importées d'un Etat membre autre que le pays d'origine où elles se trouvent en libre pratique (production d'un certificat d'authenticité délivré par les autorités du pays d'origine) que pour celles en provenance directe du pays d'origine (simple système de capsulage et d'étiquetage). Ces dispositions ont déjà fait l'objet d'un arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Dassonville), dans lequel la Cour, saisie d'un recours préjudiciel en interprétation, voyait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative dans l'exigence, par un Etat membre, d'un certificat d'authenticité plus difficilement accessible aux importateurs d'un produit mis en libre pratique dans un autre Etat membre, qu'aux importateurs du même produit en provenance directe du pays d'origine. Elle ajoutait cependant que, tant que n'est pas institué un régime communautaire garantissant aux consommateurs l'authenticité de l'appellation d'origine d'un produit, les mesures prises par un Etat membre pour prévenir des pratiques déloyales à cet égard sont licites, dès lors que les moyens de preuve exigés sont accessibles aux ressortissants de tous les Etats membres. Saisie cette fois d'un recours en manquement, elle ne juge pas la réglementation belge contraire aux exigences de l'article 30, pourvu que les importateurs soumis au système du certificat ne soient pas désavantagés par rapport aux importateurs directs (16 mai, 2/78, Commission c. Belgique, Rec., p. 1761).

La viande chevaline n'étant pas davantage soumise à une réglementation communautaire déterminée, la réglementation néerlandaise qui interdit à tout fabricant de charcuterie — sauf dérogation

(4) Sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire des « Cassis de Dijon » ; v. la communication de la Commission au J.O.C.E. n° C 256 du 3 octobre 1980.

expresse — de détenir en stock et de transformer ce produit, n'est pas une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation. Tombent en effet sous le coup de l'interdiction édictée par l'article 34 du traité les mesures nationales qui restreignent les courants d'exportation et établissent une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un Etat membre et son commerce d'exportation, afin de favoriser la production nationale ou le marché intérieur de cet Etat au détriment de ceux des autres Etats membres. En l'espèce, la réglementation adoptée aux Pays-Bas poursuit un but d'intérêt général, qui est de sauvegarder la réputation de la production nationale de charcuterie sur certains marchés d'exportation, et n'est pas discriminatoire puisque l'interdiction s'applique de manière identique à la production commercialisée sur le marché intérieur néerlandais comme à celle destinée à l'exportation (8 novembre, 15/79, Groenvelt, Rec., p. 3409).

## V. — Principe de proportionnalité

Poursuivant les buts énoncés à l'article 39 du traité, la politique agricole commune porte inévitablement atteinte aux conditions normales du marché ; mais le principe de proportionnalité exprime l'exigence que ses mécanismes y dérogent seulement dans la mesure nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Les arrêts rendus en 1979 appliquent ce principe à la politique des prix et au système du cautionnement.

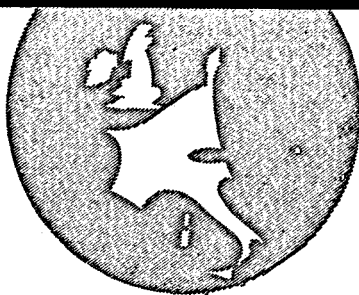
a) L'institution par l'autorité communautaire de montants compensatoires monétaires n'est licite que si cette mesure est proportionnée au but recherché, à savoir le maintien de l'unité des prix communs par la compensation des effets des fluctuations des monnaies nationales.

Aux termes du règlement de base sur les montants compensatoires, ceux-ci peuvent être institués pour les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que pour ceux dont le prix dépend de celui des précédents et qui relèvent de l'organisation commune des marchés ou font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité. Une telle réglementation ayant été effectivement adoptée par le Conseil pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles tels que les biscuits et chocolats, la Commission institua, en avril 1977, des montants compensatoires sur ces produits, pour faire face au risque de perturbation dans les échan-

ges dû aux différences entre les situations monétaires des Etats membres. Selon un importateur auquel les douanes allemandes avaient réclamé le paiement de tels montants, cependant, la Commission aurait institué ceux-ci pour parer aux difficultés des industries de transformation de l'Irlande dans les échanges avec le Royaume-Uni ; or, le règlement adopté par le Conseil en application de l'article 235 prévoit la possibilité de prendre « les dispositions appropriées » pour tenir compte de l'incidence éventuelle — sur les échanges de marchandises — de mesures particulières prises dans le cadre des organisations communes en ce qui concerne les prix de certains produits de base. La Commission aurait donc pu résoudre les difficultés des industries irlandaises en prenant les dispositions adéquates, sans qu'il soit besoin d'instituer des montants compensatoires. La Cour se prononce pourtant pour la validité du règlement de la Commission : lorsqu'il a été pris, la différence entre la livre britannique et la livre irlandaise était beaucoup plus faible que celle existant entre la livre britannique et toutes les monnaies fortes, ou entre le deutschmark et la lire italienne, et seuls des montants compensatoires pouvaient empêcher des perturbations dans les échanges des produits en cause (5 avril, 151/77, Peiser, précité ; 157/78, Trawigo, Rec., p. 1657 ; 11/78, Italie c. Commission, Rec., p. 1527, où la Cour rejette un recours en annulation dirigé par le Gouvernement italien contre le même règlement).

De même, afin de permettre aux produits à base de matières premières d'origine agricole de soutenir la concurrence des produits synthétiques, le Conseil a pu instituer une prime au bénéfice des fabricants de fécule de pommes de terre. Sans doute l'industrie de l'amidon a-t-elle subi de ce fait une nouvelle charge, en raison des rapports concurrentiels existant entre les deux industries. Mais eu égard au but poursuivi — maintenir la rentabilité de l'industrie de la fécule et sauvegarder ainsi les possibilités d'écoulement traditionnelles de la production de pommes de terre — l'institution d'une prime n'est pas un moyen disproportionné (12 juillet, 166/78, Italie c. Conseil, précité).

b) Pour permettre à l'autorité communautaire d'avoir une connaissance exacte des mouvements de marchandises affectant les Etats membres, la réglementation prévoit que la délivrance d'un certificat d'importation ou d'exportation par les organismes nationaux d'intervention s'accompagne de la constitution d'une caution, qui n'est libérée que si l'opération est effectuée avant l'expiration du délai de validité indiqué dans le certificat. A cet effet, l'opérateur économique doit apporter la preuve de l'accomplissement des formalités douanières, en produisant l'exemplaire n° 1 du certificat portant le visa du bureau des douanes où ces formalités ont



été accomplies. En 1976, la Commission prit un règlement prévoyant que la caution reste acquise — sauf en cas de force majeure — non seulement si l'opération n'est pas effectuée dans le délai de validité, mais aussi lorsque les preuves de l'accomplissement des formalités n'ont pas été apportées dans les six mois suivant le dernier jour de ce délai ; il s'agissait d'harmoniser les délais dans lesquels se fait l'acquisition de la caution, délais qui diffèrent d'un Etat membre à l'autre, ainsi que, dans un souci de bonne gestion administrative, de fixer une échéance pour la clôture définitive des dossiers.

La Cour voit dans ce règlement une violation du principe de proportionnalité. Sans doute la production tardive des preuves présente-t-elle des inconvénients, et la Commission était en droit de fixer un délai, mais la non-libération de la caution en cas de dépassement de celui-ci est une sanction forfaitaire, aussi lourde que celle qui frappe la violation — incontestablement plus grave — de l'obligation d'effectuer l'importation ou l'exportation dans le délai de validité du certificat. Il aurait donc fallu prévoir une sanction moins lourde que la perte totale de la caution, et mieux adaptée aux effets pratiques de la présentation tardive des preuves (20 février, 122/78, Buitoni c. FORMA, Rec., p. 677).

La réglementation relative aux aides au stockage privé, susceptibles d'être octroyées en cas de baisse importante du prix de la viande de porc dans la Communauté, a donné lieu à la même jurisprudence. Un règlement de la Commission prévoit en effet que l'une des obligations des bénéficiaires est de transmettre « sans délai » à l'organisme d'intervention les documents justificatifs des opérations d'entrepôt, et que la caution qu'ils constituent pour garantir le respect de ces obligations reste acquise en totalité si celles-ci ne sont pas remplies. La Cour considère que l'automatisme de la sanction est contraire au principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne permet pas de l'adapter au degré d'inexécution des obligations pesant sur les opérateurs économiques, ou à la gravité du manquement à ces obligations, et que la caution devrait au contraire pouvoir être déclarée totalement ou partiellement acquise (21 juin, 240/78, Atalanta, précité).

Quant à la notion de force majeure, qui entraîne la libération de la caution malgré l'inexécution de l'obligation pesant sur l'opérateur économique, une nouvelle illustration en est donnée dans un arrêt de la 1<sup>re</sup> Chambre du 13 décembre, 42/79, Milch-Fett-und Eierkontor (Rec., p. 3703). Un règlement adopté en 1968 par la Commission prévoit que lorsque du beurre de stock est acheté à prix réduit à un organisme d'intervention, il doit être exporté dans les trente jours, l'exécution de cet engagement étant garantie par la constitution d'une caution. Une entreprise allemande acheta du beurre dans ces condi-

tions, le revendit à une autre société qui devait effectuer l'exportation, mais celle-ci n'eut jamais lieu car le fondé de pouvoir du deuxième acheteur détourna la marchandise et la vendit à l'intérieur du pays. Il fut condamné à une peine d'emprisonnement par un tribunal répressif, et l'organisme d'intervention réclama à l'entreprise qui lui avait acheté le beurre la restitution de la caution qu'il estimait avoir libérée à tort.

Il n'est pas douteux que si l'acheteur n'effectue pas lui-même l'exportation mais revend à cette fin la marchandise à un tiers, il répond vis-à-vis de l'organisme d'intervention du comportement fautif de son cocontractant, et ne récupère sa caution que si l'exportation a effectivement lieu dans le délai prévu. Mais ne peut-on considérer comme un cas de force majeure l'impossibilité de procéder à l'exportation en raison d'actes punissables commis par un fondé de pouvoir de ce tiers et au détriment de celui-ci ? La Cour s'y refuse : la notion de force majeure doit être entendue dans le sens d'une impossibilité absolue, due à des circonstances anormales, étrangères à l'acheteur du beurre de stock et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées. Or si l'acheteur initial décide de revendre le produit à un tiers, il doit assumer tous les risques qu'un opérateur diligent peut et doit raisonnablement prévoir dans le cadre de cette transaction, y compris celui d'un détournement de la marchandise provoqué par le comportement frauduleux d'un fondé de pouvoir de son acheteur, car l'éventualité d'un tel comportement n'était pas un risque absolument imprévisible pour le revendeur.

## VI. — Principe de sécurité juridique

Ce principe apparaît dans la jurisprudence sous deux formes : la non-rétroactivité de la réglementation communautaire, et la protection de la confiance légitime qu'ont les opérateurs économiques dans l'application de cette réglementation.

### A — PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Il s'agit là d'un principe tout à fait traditionnel, mais dont les modalités d'application sont parfois susceptibles de mettre les opérateurs économiques dans une situation difficile. La non-rétroactivité, en effet, ne signifie pas que les situations nées sous l'empire de la règle antérieure ne peuvent pas être



affectées par la règle nouvelle : la Cour admet au contraire que les modifications apportées à la réglementation communautaire s'appliquent aux effets futurs — non encore réalisés — des situations antérieures. Le 1<sup>er</sup> mars 1973, la Commission a pris le règlement 649/73 qui étend le régime des montants compensatoires monétaires à certains vins, modifié par règlement 741/73 du 5 mars qui adapte les montants à l'évolution des cours de change. Le règlement 649/73 a été publié au Journal officiel du 9 mars qui, en raison de difficultés administratives, n'a été disponible que le 12 au Bureau de vente de l'Office des publications officielles des Communautés européennes de Luxembourg, et n'a été distribué en Allemagne que le 13. La Cour rappelle qu'un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire exige qu'un acte émanant des pouvoirs publics ne soit pas opposable aux justiciables avant que n'existe pour ceux-ci la possibilité d'en prendre connaissance : la date de publication d'un règlement est donc normalement celle figurant sur le numéro du Journal officiel le contenant, sauf s'il est prouvé que ce numéro n'a été effectivement disponible que postérieurement. Dans ce cas, c'est cette dernière date — celle de la publication effective — qui sera retenue. En revanche, on ne tiendra pas compte de la date de sa disponibilité sur le territoire de chaque Etat membre : l'unité et l'application uniforme du droit communautaire exigent en effet que l'entrée en vigueur d'un règlement survienne, sauf disposition expresse en sens contraire, à la même date dans tous les Etats membres, sans égard aux retards susceptibles de se produire chez ceux-ci. En l'espèce, la date de publication du règlement 649/73 est donc le 12 mars.

Mais on sait qu'aux termes de l'article 191 du traité, les règlements entrent en vigueur à la date qu'ils fixent, et l'article 3 du règlement 649/73 dispose qu'il est applicable à partir du 26 février, soit deux semaines avant sa publication effective. La Cour observe qu'en règle générale, le principe de sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, mais il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et que la confiance légitime des intéressés est respectée. Or le système des montants compensatoires suppose que les mesures prévues prennent effet à compter de la survenance des événements qui les déclenchent, de sorte que pour les rendre pleinement efficaces, il peut être nécessaire de prévoir l'applicabilité de montants compensatoires nouvellement institués à des faits et actes qui se sont produits pendant une brève période précédant la publication au Journal officiel du règlement qui les fixe. Les opérateurs économiques doivent donc s'attendre à ce que toute modification notable de la

situation monétaire soit susceptible d'entraîner l'extension du système à de nouvelles catégories de produits, et la fixation de nouveaux montants : rien ne s'opposait dès lors à ce que le règlement 649/73 fût applicable à des faits intervenus à partir du 26 février.

Pour les mêmes raisons, le règlement 741/73, qui modifie les montants compensatoires résultant du précédent et a été arrêté le 5 mars, peut se voir attribuer effet dès cette date bien qu'il n'ait été publié qu'au Journal officiel du 19. Un opérateur économique ayant effectué une importation, par exemple le 6 mars, était donc redevable des montants compensatoires au nouveau taux, en application de deux règlements dont aucun n'avait encore été publié au Journal officiel. Mais le principe de sécurité juridique ne s'y oppose pas, « compte tenu de la situation extraordinaire qui régnait à l'époque »... (25 janvier, 98/78, Racke, précité ; 99/78, Gustav Decker, Rec., p. 101).

L'institution de nouveaux montants compensatoires peut donc être immédiatement applicable aux opérations en cours : l'autorité communautaire doit en principe prévoir des mesures transitoires lorsqu'elle modifie une réglementation permettant aux opérateurs économiques de se garantir, pour les opérations définitivement engagées, contre les effets des variations des modalités d'application d'une organisation commune de marché, mais sans que la réglementation nouvelle puisse être empêchée de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure. Il en est précisément ainsi dans un domaine comme celui des organisations communes de marché, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique dans les différents secteurs agricoles. En instituant des montants compensatoires pour le froment dur et ses produits dérivés, la Commission a donc pu valablement n'exempter de ceux-ci que les opérations — engagées avant une certaine date — portant sur des échanges avec les pays tiers, à l'exclusion de celles concernant le commerce intracommunautaire (16 mai, 84/78, Tomadini, Rec., p. 1801).

Lorsqu'une demande est présentée sous l'empire d'une réglementation déterminée, et qu'avant qu'il ait été statué définitivement sur elle, une nouvelle réglementation est adoptée, cette dernière s'applique aux demandes en instance, bien qu'elles aient été présentées avant son entrée en vigueur. Un opérateur économique avait demandé à l'administration nationale l'autorisation de planter une vigne sur un terrain lui appartenant, autorisation refusée parce que cette parcelle n'était pas considérée comme appropriée à la culture de la vigne selon les normes de la législation nationale. Il fit opposition, et pendant que celle-ci était en instance, le



Conseil prit un règlement interdisant pour trois ans toute plantation nouvelle de vignes ; l'administration rejeta alors l'opposition. Selon la Cour, le fait que la demande soit antérieure ne pouvait être pris en considération, en raison de l'intérêt public péremptoire sur lequel le règlement est fondé : il vise en effet à freiner la surproduction de vin dans la Communauté, à rétablir l'équilibre du marché et à prévenir la formation d'excédents structurels, de sorte que visant à un blocage immédiat de l'extension du vignoble existant, aucune exception ne saurait être admise (13 décembre, 44/79, Liselotte Hauer, Rec., p. 3727).

#### B — PRINCIPE DE PROTECTION DE LA CONFIANCE LÉGITIME DANS L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Pour mettre les rapports juridiques à l'abri d'une insécurité qui serait préjudiciable au développement des échanges, la confiance légitime que les opérateurs économiques ont dans l'application de la réglementation communautaire doit être protégée, de sorte que lorsqu'elle modifie celle-ci, l'autorité communautaire doit normalement ne pas donner un effet immédiat à cette modification et prévoir les mesures transitoires adéquates. La jurisprudence la dispense cependant de cette obligation dans certaines hypothèses, dans lesquelles elle considère que le principe n'est pas applicable.

Il en est ainsi lorsque les modifications pouvaient être considérées comme prévisibles par un opérateur économique prudent. Un règlement de la Commission instituant des montants compensatoires monétaires sur certains produits prévoyait que

ses effets cesseraient à une certaine date ; puis un autre règlement en prorogea l'application au-delà de cette date, pour un temps indéterminé, sans en exempter les opérations effectuées en exécution de contrats conclus avant son adoption. La Cour considère qu'une mesure transitoire au bénéfice de ces contrats n'était pas nécessaire : malgré la disposition du premier règlement prévoyant la cessation de ses effets à une date déterminée, un opérateur économique avisé ne pouvait penser que la Commission allait réellement supprimer les montants compensatoires sur les produits en cause si la situation monétaire demeurait inchangée (5 avril, 95/78, Dulciora, précité).

En outre, l'application du principe de confiance légitime suppose la bonne foi de l'opérateur économique et la jurisprudence ne censure pas les atteintes à la sécurité des rapports juridiques si le comportement de l'intéressé révèle une manœuvre de sa part ou une intention spéculative. Lorsque des montants compensatoires monétaires furent institués sur les échanges de viande bovine assaisonnée, plusieurs années après que la viande fraîche y eût été soumise, aucune exemption ne fut prévue pour les contrats en cours. La Cour observe d'abord que cette mesure ne devait pas surprendre des opérateurs économiques avisés, qui ne pouvaient ignorer que les produits en cause constituaient un secteur sensible et ne différaient pratiquement pas de la viande fraîche. Mais elle considère aussi que l'instauration d'une période transitoire aurait probablement incité les opérateurs à importer des quantités importantes de viande assaisonnée avant l'application effective des montants compensatoires, contrariant ainsi l'efficacité de la mesure prise par la Commission (31 janvier, 127/78, Hans Spitta, précité).



# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. – Nominations

### COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

★ Le 20 janvier 1981, les Représentants des Gouvernements des Etats membres ont nommé comme membre de la **Commission des Communautés européenne**, pour la période du 21 janvier 1981 au 5 janvier 1985 inclus : M. Paul Dalsager.

★ Le 12 février 1981, les Représentants des Gouvernements des Etats membres ont nommé comme Vice-Présidents de la **Commission des Communautés européennes** jusqu'au 5 janvier 1983 inclus :

Le Vicomte Etienne Davignon  
M. Wilhelm Haferkamp  
M. Lorenzo Natali  
M. François-Xavier Ortoli  
M. Christopher Samuel Tugendhat

### COMITÉ CONSULTATIF DE LA CECA

Lors de sa session du 20 janvier 1981, le Conseil a arrêté, dans les langues des Communautés, la décision portant désignation des organisations représentatives grecques appelées à établir des listes de candidats pour le **Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier**, à savoir

pour les organisations de producteurs :  
Union des industries helléniques  
pour les organisations de travailleurs :  
Confédération générale des travailleurs grecs

A cette occasion, il a également arrêté la décision portant nomination de membres supplémentaires du **Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier** pour la période allant du 20 janvier 1981 au 24 novembre 1982 :

catégorie des producteurs : (secteur acier) Pr G. Koutsoumaris,  
catégorie des travailleurs : M. Ch. Marmaropoulos,  
catégorie des utilisateurs et négociants : M. N. Svoronos.

### COMITÉ CONSULTATIF DE L'AGENCE D'APPROVISIONNEMENT D'EURATOM

Lors de sa session du 27 janvier 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement de l'Irlande, M. Patrick J. Murphy, membre du **Comité Consultatif de l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom**, en remplacement de M. Coakley, membre démissionnaire pour la période restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 28 mars 1981.

### COMITE CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session du 20 janvier 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. I.G. Gilbert, International Relations Division, Department of Health and Social Security, et Miss K.E.W. Blunt, International Relations Division, Department of Health and Social Security, comme membres titulaires du **Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants**, en remplacement respectivement de MM. H.W. Seabourn et L.G. Reffell, membres titulaires démissionnaires, pour la période restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 14 octobre 1981.



### COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION DES MÉDECINS

Lors de sa session du 20 janvier 1981, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, M. Guido Testa, membre suppléant du **Comité consultatif pour la formation des médecins**, en remplacement de M. Paolo M. Erede, membre suppléant, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 5 avril 1982.

### NOUVELLE-ZÉLANDE

Le 15 janvier 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur John George McArthur, désigné par le Gouvernement de **Nouvelle-Zélande**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur G.K. Ansell.

### ZIMBABWE

Le 15 janvier 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Frederick Arthur Blumeris, désigné par le Gouvernement de la République du **Zimbabwe**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

### ZAÏRE

Le 15 janvier 1981, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Kengo wa Dondo, désigné par le Gouvernement de la République du **Zaïre**, comme Représentant de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Inonga Lokongo L'Ome.

### AFRIQUE DU SUD

Le 27 janvier 1981, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Petrus Hendrik Meyer, désigné par le Gouvernement de la République d'**Afrique du Sud**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Alberus B.F. Burger.

## II. — Activités communautaires

### RAPPORT SUR LA SITUATION ET L'ÉVOLUTION SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LES RÉGIONS DE LA COMMUNAUTÉ

La Commission a adopté (décembre 1980) un rapport sur l'évolution socio-économique des régions de la Communauté. Ce rapport a été établi par les Services de la Commission en collaboration étroite avec le Comité de la Politique Régionale, conformément aux dispositions de la résolution du Conseil du 6 février 1979.

Le rapport qui est destiné à être mis à jour périodiquement s'inscrit dans la ligne des études précédentes qui ont été consacrées aux régions communautaires, la plus récente d'entre-elles étant le rapport de 1973 sur les problèmes de la Communauté élargie — rapport Thomson — qui examine la situation à la fin des années 60. La période prise en considération dans le présent rapport est généralement celle des années 70 à 77. Le rapport examine de manière détaillée la situation des régions de la Communauté sur base des principales grandeurs économiques et s'efforce d'examiner les motifs de la détérioration de la situation des régions défavorisées.

### Aggravation des déséquilibres régionaux

Le rapport constate une aggravation des déséquilibres régionaux. En effet, les déséquilibres qui, dès la fin des années 60 étaient de nature à entraver le processus d'intégration se sont ultérieurement aggravés au cours des années 70. Si on compare par exemple le niveau du PIB par tête dans les 10 régions les plus développées et dans les 10 régions les plus faibles, le rapport est passé de 2,9 à 1 en 1970 à 4 à 1 en 1977.

En fait, après un resserrement très limité au cours des années 60 les disparités ont augmenté et elles étaient beaucoup plus forte en 1977 qu'en 1960.

Ainsi à titre d'exemple pour le Mezzogiorno de l'Italie le PIB par habitant, qui en 1960 représentait 39,1 % de la moyenne communautaire, était de 50,1 en 1970 mais il descendait ensuite en 1973 et 1977 respectivement à 45,8 % et à 41,4 %.

Dans une autre région défavorisée de la Communauté, celle de Wales (GB) les pourcentages sont passés entre 1970 et 1977 de 78,8 % à 60,7 %.

L'aggravation des déséquilibres régionaux est sans aucun doute une des raisons principales pour lesquelles le problème des « convergences » entre les économies des Etats membres est devenue si aiguë au cours de la période prise en considération.

### Facteurs d'aggravation

En ce qui concerne les facteurs d'aggravation des déséquilibres régionaux, comme il ressort du rapport, et sans vouloir sous-estimer l'impact de la crise économique, il apparaît que la cause principale de ces déséquilibres est due essentiellement à des facteurs structurels endogènes qui sont propres aux régions défavorisées : l'évolution démographique, rapport entre personnes occupées et revenu dans les différents secteurs de la production, niveaux de productivité et caractéristiques structurelles des systèmes de production (taille et organisation des entreprises, spécialisation dans les secteurs à croissance lente ou en déclin), qualification de la main-d'œuvre, possibilité de formation scientifique et technique, situation plus ou moins périphérique des régions par rapport au grand pôle de développement de la CEE.

Par ailleurs la crise économique a accentué les facteurs de déséquilibre si l'on n'intervient de façon efficace. Pour faire face à une situation qui se dégrade les Etats les plus directement touchés sont incités et parfois contraints à prendre des mesures de soutien artificiel qui risquent d'aggraver la situation économique et de mettre en cause la cohésion de la Communauté.

En outre des effets négatifs au niveau des régions ont été également engendrés par la mise en œuvre de certaines politiques communautaires parmi lesquelles la libre circulation de facteurs de production et la politique agricole ont exercé la plus grande influence. Comme on le sait, dans le rapport entre les régions défavorisées et le reste de la Communauté le facteur le plus mobile a été, notamment dans les années passées, la main-d'œuvre, tandis que le déplacement des capitaux (spécialement privés) vers les mêmes régions est resté extrêmement

limité. En ce qui concerne la politique agricole commune les mécanismes d'intervention et de réglementation des prix ont contribué à causer les écarts entre les revenus agricoles d'une région à l'autre en favorisant surtout les productions typiques des régions centrales de la CEE.

Par contre les régions les plus faibles ont été défavorisées non seulement par le faible soutien offert à leur production par les mécanismes communautaires, mais également par une politique d'accords commerciaux qui a encouragé les importations agricoles en provenance des autres pays méditerranéens. Ces effets n'ont été corrigés qu'accessoirement par les interventions de la section orientation du FEOGA.

#### Priorités et orientations

A la lumière de l'analyse qui est proposée dans le présent rapport la Commission élaborera un certain nombre de propositions fixant les priorités et les orientations à retenir par la politique régionale communautaire. Trois moments s'offrent aux institutions communautaires en vue de traduire en proposition les conclusions qui découlent de l'analyse contenue dans le rapport :

- le choix de « priorités et orientations » à tirer du rapport sur l'évolution socio-économique des régions et qui a été adopté par la Commission le 4 décembre 1980 ;
- la révision du règlement de base du FEDER qui doit intervenir l'année prochaine ;
- l'exécution du mandat confié par le Conseil à la Commission en vue du réexamen et du rééquilibrage des politiques et du budget communautaires.

#### Contenu du rapport

Le rapport examine dans le **chapitre 2** la situation démographique des années 70 et des années 60 en mettant l'accent sur les principales caractéristiques de l'évolution constatée depuis le milieu des années 70. Le **chapitre 3** traite de l'emploi et du chômage, la stagnation de l'emploi total au cours des années 70, les effets différentiels au niveau des divers secteurs, le fort accroissement du chômage, etc... Le **chapitre 4** constitue en quelque sorte le centre du rapport et étudie les principaux agrégats influant sur le développement de la production : PIB régional par habitant, productivité, taux d'emploi et d'investissement, ainsi qu'un certain nombre d'éléments structurels affectant la production (situation périphérique, capital humain, organisation des entreprises, etc...) Le **chapitre 5** est consacré à l'examen de l'évolution sectorielle constatée au cours des années 70. Elle traite notamment du degré de spécialisation de régions faibles dans les secteurs à croissance lente et des problèmes créés par les secteurs en déclin : textile, acier et chantiers navals. Dans le **chapitre 6**, l'étude porte sur la situation et l'évolution sociale et aborde les problèmes de revenu, de consommation et un certain nombre d'autres indicateurs sociaux. Après un bref examen de la situation des régions grecques, au **chapitre 7**, le chapitre final rassemble les principales conclusions des différents chapitres du rapport.

#### RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS NATIONALES SUR LES MARQUES ET CRÉATION D'UN DROIT COMMUNAUTAIRE DES MARQUES

La Commission a adopté (novembre 1980) la proposition d'une première directive rapprochant les législations des Etats membres sur les marques ainsi que la proposition d'un règlement sur la marque communautaire.

#### La directive

La proposition de directive prévoit dans une première phase le rapprochement des législations nationales des

marques qui ont l'incidence la plus directe et la plus forte sur la libre circulation des biens ou des services et sur la concurrence au sein de la Communauté, à savoir les conditions d'enregistrements et du maintien des marques, les droits conférés par la marque, l'usage de la marque et le règlement amiable des conflits. L'objectif est de diminuer le nombre des cas où l'on se trouve en présence d'obstacles à l'importation et à l'exportation aux frontières intérieures de la Communauté.

Ce rapprochement n'est cependant pas en mesure d'enlever les restrictions à la libre circulation qui sont imputables à l'autonomie des ordres juridiques nationaux. Tant qu'il existe des droits nationaux des marques, leur champs d'application géographique demeure limité à chacun des Etats membres, de sorte que, même en cas de rapprochement total, de nombreuses sources de conflits subsistent entre des marques identiques ou similaires régies par ces législations.

Ces conflits ne peuvent être supprimés que par la création d'un système communautaire des marques. Les législations nationales coexisteront étant donné que pour un grand nombre d'entreprises une protection de leurs marques à l'échelle de la Communauté ne leur est ni nécessaire ni utile.

#### Le règlement

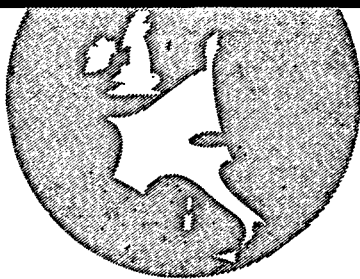
##### 1. Ses objectifs

La proposition de règlement sur la marque communautaire vise à la création de conditions correspondant à celles d'un marché intérieur européen pour les produits de marque. A l'heure actuelle, on ne peut acquérir une marque que pour une partie du territoire communautaire ; on doit donc déposer la même marque auprès de plusieurs offices des marques selon des procédures et des législations différentes. Le rapprochement des législations nationales ne modifie en rien une telle situation.

En revanche, le régime communautaire des marques proposé permet d'obtenir une marque valable dans un territoire englobant tous les Etats membres de la Communauté en déposant une demande auprès d'un office selon une procédure et une législation uniques. Le résultat ainsi atteint est que l'activité économique et la concurrence internationale au sein de la Communauté ne sont plus gênées ni faussées par la pluralité des demandes, offices, procédures, lois et protections territoriales limitées ainsi que par la multiplication par sept des interventions administratives, avec tous les coûts et frais que cela entraîne. On crée ainsi, au niveau de la Communauté, des conditions juridiques, administratives et financières qui correspondent à celles qui existent dans les divers Etats membres. Si un nombre croissant de marques nationales sont transformées en marques communautaires et si les nouvelles marques sont de plus en plus souvent enregistrées sous forme de marques communautaires, les entraves à la libre circulation des produits de marque seront considérablement diminuées.

##### 2. Son contenu

La proposition de règlement contient toutes les règles de droit matériel et de procédure nécessaires pour l'enregistrement et le maintien d'une marque communautaire. Sont d'un intérêt particulier les dispositions sur les signes susceptibles de constituer une marque communautaire, sur les droits conférés par cette marque et l'épuisement international de ces droits, sur la déchéance et la nullité, sur la contrefaçon, sur l'interdiction de protections cumulées par une marque nationale et communautaire, sur la transformation en demande de marque nationale et sur les marques de garantie et collectives. Il faut souligner que les droits antérieurs nationaux sont pleinement garan-



tis et que leurs titulaires peuvent faire valoir leurs droits soit par voie d'opposition, soit par une demande en nullité contre la marque communautaire.

### 3. Avantages d'un régime communautaire de marque

Le régime communautaire des marques contribue à promouvoir l'**expansion économique**. En effet, l'introduction de la marque au niveau de la Communauté ouvre à l'économie des perspectives nouvelles et supplémentaires d'activité. Elle permet aux entreprises industrielles et commerciales de vendre leurs produits et services dans l'ensemble de la Communauté sous une seule et même marque bénéficiant d'une protection unitaire sur tout le territoire communautaire.

A cela s'ajoute qu'un tel système présente un intérêt particulier pour les **consommateurs**. En effet, ils se voient confrontés à une fabrication industrielle en série de biens de consommation de plus en plus différenciés. La marque communautaire permettra aux consommateurs de choisir partout dans la Communauté, parmi un nombre considérablement accru de produits de consommation finale du même genre, un produit déterminé et de l'identifier d'après sa provenance.

La marque communautaire constitue donc un moyen nouveau et supplémentaire d'ouvrir de nouveaux marchés européens à de nouveaux produits et services et de transformer les marchés nationaux existants en marchés européens. En ce sens, la marque communautaire est un instrument important d'**intégration économique**. En même temps, elle facilite l'exploitation des avantages que présente la production de masse. Les échanges intra-communautaires s'en trouvent simplifiés, élargis et rationalisés. En effet, partout dans le monde, le droit national des marques a fait ses preuves comme facteur capital de promotion industrielle et commerciale. Tout porte à croire que l'instauration d'un régime communautaire des marques se traduira par des impulsions et des résultats analogues. L'industrie et le commerce des produits de marque représentent une part essentielle de l'économie de la Communauté. Leur rentabilité, leurs investissements, leur croissance et leur compétitivité internationale déterminent dans une large mesure le développement des activités économiques, l'expansion et le niveau de vie des consommateurs.

### 4. L'office communautaire des marques

La mise en application du règlement nécessite la création d'un **Office communautaire des marques** qui sera un nouvel organisme de la Communauté avec une personnalité juridique distincte et disposant d'une large autonomie technique placée sous le contrôle judiciaire de la Cour de Justice et sous le contrôle juridique de la Commission.

#### Siège de l'Office

La question du siège de l'Office devra, estime la Commission, être résolu dans le règlement lui-même, cependant au stade actuel des travaux il ne lui paraît pas possible de formuler une proposition sur le lieu du siège. Actuellement, quatre Etats membres ont posé leur candidature : la Belgique pour Bruxelles, la France pour Strasbourg, les Pays-Bas pour La Haye, le Royaume-Uni pour Londres. Il n'est pas exclu que d'autres Etats membres posent leur candidature.

#### Régime linguistique de l'Office

La Commission propose un régime unilingue en se réservant à un moment ultérieure le choix de la langue qu'elle proposera. Le choix de la solution unilingue s'explique notamment par le fait que l'Office est le premier organisme de la Communauté à prendre des actes administratifs obéissant à des règles strictes dans le cadre

d'une procédure formelle en plusieurs étapes. On estime par ailleurs que son activité annuelle pourrait se présenter comme suit :

- 10 000 procédures devant la division d'examen,
- 4 000 procédures devant la division d'opposition,
- 300 procédures devant la division d'annulation,
- 1 000 procédures devant les chambres de recours.

Dans ces conditions, il apparaît impensable de choisir ne serait-ce même qu'un régime bilingue pour l'Office.

#### Budget de l'Office

Il ressort des prévisions chiffrées que les dépenses de l'Office pourront après 10 ans, être couvertes par le produit des taxes qu'il percevra auprès des entreprises intéressées par la marque communautaire.

#### Comité consultatif

Auprès de l'Office sera institué un **Comité consultatif** qui a pour tâche de conseiller le président de l'Office dans les matières relevant de sa compétence.

#### Base juridique du règlement

Le recours à l'article 235 du Traité comme base juridique du règlement correspond à une orientation politique développée depuis 1973 par le Conseil, le Parlement et la Commission et qui consiste à utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des Traités, y compris l'article 235 du Traité CEE. Il permet aussi d'utiliser une structure institutionnelle existante, c'est-à-dire celle de la Communauté pour le système des marques communautaires.

### L'ENQUETE 1980 SUR LES INVESTISSEMENTS DANS L'INDUSTRIE SIDERURGIQUE DE LA CEEA

Pour la première fois depuis 1975 les dépenses d'investissements de l'**industrie sidérurgique** ont cessé de décroître en 1979, pour se stabiliser au niveau de 2 milliards d'UCE, rejoignant pratiquement le chiffre atteint en 1978. A prix constants de 1970, les dépenses d'investissements comptabilisées en 1977, 1978 et 1979 ont été respectivement les suivantes : 1 380, 1 169 et 1 143 millions d'UCE. Par rapport à l'année 1979, la stabilisation des dépenses résulte, d'une part, d'une amélioration des recettes des entreprises et, d'autre part, de la mise en œuvre de certains programmes importants.

Par tonne de capacité d'acier brut, les dépenses d'investissement à prix constant de 1970 n'ont atteint en 1978 et 1979 que moins de 6 UOE contre quelque 12 UOE en 1974.

En ce qui concerne la répartition par stade de production, les dépenses d'investissement comptabilisées confirment la poursuite des efforts visant à la modernisation des installations, à la réduction des prix de revient ainsi qu'à la diminution de la consommation d'énergie. Ainsi, la part des dépenses consacrées à l'extension du procédé de la coulée continue a représenté 15 % du total. A terme, les entreprises communautaires estiment pouvoir couler environ 45 % de leurs possibilités de production d'acier brut en continu et améliorer ainsi la compétitivité de manière significative.

Pour ce qui est des possibilités de production, la tendance à l'expansion des capacités d'acier brut, qui, au cours des récentes enquêtes, marquait déjà des signes de ralentissement, paraît désormais arrêtée.

L'enquête 1980 confirme, bien qu'encore dans une mesure limitée, le repli des possibilités de production d'acier à l'horizon 1983 (201 millions de tonnes) par rapport au chiffre de 1979 (quelque 203 millions de tonnes).

Cette diminution au niveau communautaire est toutefois la résultante d'une évolution divergente selon les pays et les régions. Après les entreprises françaises en 1979,

c'est en 1980 la British Steel Corporation qui, avec la mise en œuvre du plan dit « 15 millions tonnes per annum plan » annonce les replis les plus marquants.

Les résultats de l'enquête semblent indiquer que la restructuration ne progresse que lentement et notamment que la tendance à la stabilisation constatée pour l'acier brut ne se retrouve pas au niveau des produits finis laminés, sans doute à cause de l'amélioration du rendement métal que comporte la progression rapide de la coulée continue.

Sur la base des résultats de l'enquête, les possibilités de production de produits finis passeraient, entre 1979 et 1983, de quelque 167 millions à 171 millions de tonnes, notamment en fonction de l'expansion prévue dans le secteur des larges bandes à chaud et à froid. Cette expansion va à l'encontre des indications des derniers Objectifs Généraux révisés selon lesquelles les capacités déjà disponibles en 1978 suffiraient largement à couvrir la demande prévisible de 1983.

La rédaction de la présente enquête qui porte sur la situation des investissements au 1-1-1980 a été achevée en juillet 1980, donc préalablement aux événements qui ont conduit la Commission à recourir à l'application de l'article 58 du Traité OECA aux industries sidérurgiques de la Communauté.

#### NOUVELLE DIMINUTION DE LA SUPERFICIE VITICOLE COMMUNAUTAIRE

La superficie viticole dans la Communauté continue de diminuer, les vins de qualité progressent et les vins de table reculent. Cette évolution favorable devra cependant se poursuivre et se renforcer pour supprimer les excédents viticoles étant donné que la production augmente et que la consommation maintient sa tendance vers la baisse. Telles sont les conclusions que la Commission tire dans son rapport annuel sur l'état des vignes dans la Communauté, et qu'elle a soumis (novembre 1980) au Conseil des Ministres, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social.

Après une diminution de 15 618 ha pendant la campagne 1976-77 et de 22 929 ha en 1977/78, 65 470 ha ont été mis hors de production en 1978/79. La superficie viticole est ainsi tombée de 2 555 416 ha en 1976/77 à 2 467 017 ha en 1978/79. Quelque 12 000 ha seront, selon les prévisions, soustraits à la production en 1979/80. La Commission estime que cette évolution est due aux mesures d'assainissement, telles que l'interdiction de nouvelles plantations et l'octroi d'aides à l'arrachage, qui ont été d'application au cours des trois dernières campagnes. Comme elles seront maintenues pour les six prochaines campagnes, la Commission s'attend à ce que cette évolution se confirme et s'accroisse.

La diminution de la superficie en 1978/79 a été la plus forte en France où 58 202 ha ont été retirés. En Italie la réduction était de 7 791 ha. L'Allemagne a été le seul pays producteur à augmenter sa superficie (+ 527 ha), tandis que le Luxembourg l'a maintenue pratiquement inchangée (- 4 ha). Dans tous les pays, la superficie des vins de table a subi une diminution qui n'a été compensée que partiellement par une augmentation pour les vins de qualité (vqprd ou « vins de qualité produits dans des régions déterminées »).

Outre ces tendances favorables, la Commission note dans son rapport que la production des vins continue sa tendance à la hausse à cause du rendement plus élevé des nouvelles plantations. Bien que l'augmentation concerne uniquement les vins de qualité et non pas les vins de table, dont la tendance est à la baisse, la Commission estime que l'augmentation de la production n'est pas de nature à améliorer l'équilibre du marché viticole pour lequel les débouchés semblent limités. La consommation humaine dans la Communauté maintient sa tendance vers

la baisse, enregistrée depuis 1975/76 (consommation de 130 millions d'hl en 1974/75 et de 123 millions d'hl en 1978/79). Une légère reprise en 1979/80 (126 millions d'hl) ne semble qu'épisodique. Le bilan commercial du secteur viticole est positif (exportations 78/79 : 6,7 millions d'hl ; importations : 5,6 millions d'hl) et évolue favorablement, mais les exportations ne semblent pas offrir suffisamment de perspectives pour absorber une production toujours croissante.

#### RAPPORT FINANCIER DU F.E.O.G.A. 1979

La Commission des Communautés Européennes a soumis (novembre 1980) au Conseil de Ministres son rapport financier concernant le Fonds Européen d'Oriente et de Garantie Agricoles (FEOGA) pour l'année 1979. Le rapport concerne les dépenses découlant de la politique commune des marchés et des prix agricoles, le financement de la politique communautaire d'amélioration des structures agricoles et de la fourniture de produits agricoles au titre de l'aide alimentaire. Une partie du rapport est consacrée aux vérifications, au dépistage et à la répression des irrégularités.

##### 1. SECTION GARANTIE

###### 1) Croissance des dépenses

Les paiements de la section garantie ont atteint en 1979 10 441 MUCE contre 8 673 MUCE en 1978.

A l'exception des montants compensatoires monétaires pour lesquels les dépenses ont diminué de 172 MUCE, des augmentations sensibles ont été constatées dans presque tous les secteurs. Bien qu'un frein ait été mis à l'accroissement des dépenses pour les produits laitiers (+ 512,9 MUCE en 1979 contre + 1 090,5 MUCE en 1978, + 646,4 en 1977 et + 1 084 en 1976), la situation excédentaire de ce secteur rend encore très onéreuses les mesures à prendre pour stocker ou écouler le beurre et le lait écrémé en poudre. Les dépenses sont en 1979 de 4 527,5 MUCE, ce qui représente 43,4 % du total de la section garantie (contre 46,3 % en 1978). L'accroissement des dépenses dans ce secteur — dont une partie est financée par les recettes résultant de la coresponsabilité — résulte essentiellement des dépenses faites pour l'écoulement (aides et restitutions), les dépenses de stockage ayant été réduites par rapport à 1978. Les autres secteurs pour lesquels une croissance importante a été enregistrée sont ceux des céréales (+ 451,2 MUCE soit 1 563,7 MUCE en 1979 contre 1 112,5 MUCE en 1978), des fruits et légumes (+ 342,2 MUCE), des matières grasses (+ 281,2 MUCE) et de la viande bovine (+ 110 MUCE).

###### 2) Répartition des dépenses par Etat membre

Une répartition des dépenses est donnée telle qu'elle se ferait si tous les pays membres géraient leurs propres montants compensatoires monétaires ; en fait, les pays membres exportant vers le Royaume-Uni et vers l'Italie payaient les montants compensatoires monétaires à la place de ces deux pays, et cela depuis avril 1976.

###### 3) Evolution des dépenses du FEOGA, section garantie

Les dépenses sont passées de 4 523 MUCE en 1975 à 8 673 MUCE en 1978 et à 10 441 MUCE en 1979. Les dépenses ont toujours constitué une part relativement faible du PIB de la Communauté : en moyenne 0,50 % entre 1975 et 1979 (0,60 % en 1979). Déduction faite des perceptions agricoles qui s'élevaient à 8 297 MUCE (prélèvements, cotisations sucre, etc...), le pourcentage moyen du PIB était de 0,38 % pour la même période (0,48 % en 1979).



Si les dépenses de 1979 sont de 20 % supérieures à celles de 1978, il semble cependant que pour 1980 elles connaîtront une augmentation de 10 à 11 %. Le rythme d'accroissement annuel ayant été de 23 % entre 1975 et 1979, il devenait indispensable que cette régression se fasse sentir dès à présent, compte tenu des contraintes financières imposées par la limite de 1 % de la TVA pour les ressources propres de la Communauté (l'utilisation en a été de 0,64 % en 1978, 0,79 % en 1979 et d'environ 0,72 % en 1980).

## 2. SECTION ORIENTATION

Les crédits disponibles (570,7 MUCE) de la section orientation ont été destinés à raison de 240 654 025 UCE au remboursement d'une partie des dépenses éligibles des Etats membres (actions indirectes) et à raison de 266 081 999 UCE à l'octroi de subventions directes pour des projets s'inscrivant dans les objectifs d'actions communes et individuelles (actions directes).

### a) Actions Indirectes

Les paiements effectués en 1979 pour un montant de 240 654 025 UCE ont servi surtout au financement de l'amélioration des structures de production (58,5 MUCE) aux actions en faveur de l'agriculture des montagnes et des zones défavorisées (86,4 MUCE) et aux actions structurelles prises en liaison avec les organisations communes de marché (95,8 MUCE). Ces dernières actions concernent les primes de non commercialisation de lait et de reconversion vers la production de viande de bovins à orientation laitière (10,8 + 59,5 MUCE en 1978/77), les primes de reconversion de la viticulture (9,7 MUCE), les aides aux agrumes (4,9 MUCE), l'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose (7,1 MUCE), les aides aux groupements de producteurs de houblon et de fruits et légumes (2,1 MUCE et 0,8 MUCE), l'assainissement de la production fruitière (0,6 MUCE) et les aides aux groupements de producteurs de la pêche (0,2 MUCE).

Le rapport fournit en outre des données récapitulatives des montants payés par le FEOGA au titre des différentes mesures structurelles et ce depuis qu'elles ont été instaurées.

### b) Les actions directes

Les concours octroyés en 1979 se sont élevés à environ 266 MUCE. Ils servent au financement — de projets relatifs à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles (133,6 MUCE pour 370 projets), — de projets en faveur de la pêche côtière et de l'aquaculture (5 MUCE pour 43 projets), — d'actions visant à réparer les dégâts causés par les cyclones « David » et « Frédéric » (12,1 MUCE), et de projets individuels (115,4 MUCE pour 371 projets), ce qui porte le nombre de projets individuels financés par la CEE au titre du règlement 17/64/CEE à 7 456 depuis 1964 et ce pour un montant de 2,115 milliards UCE (tableau 5).

## 3. VÉRIFICATIONS ET IRRÉGULARITÉS

Les efforts déployés pour lutter contre les irrégularités, notamment par l'amélioration du système de communications régulières des cas constatés dans les Etats membres, ont été poursuivis. De multiples vérifications sur place, tant pour la Section Garantie que pour la Section Orientation ont été effectuées. Il convient de souligner que ces vérifications de la part de fonctionnaires de la Commission s'ajoutent aux efforts des Etats membres qui sont les premiers responsables dans le domaine de la lutte contre les fraudes faites au détriment du FEOGA.

Pour la section garantie, un total de 116 cas d'irrégularités a été communiqué en 1979 par les Etats membres. Ils portent sur un montant de 2,1 MUCE dont 1,2 MUCE ont été récupérés. Comme en 1978, le nombre des cas constatés et surtout l'impact financier sont moins élevés que les années antérieures. Ils se rapportent principalement aux dépenses d'intervention pour les produits laitiers (37 cas) et la viande bovine (34 cas) ainsi qu'aux montants compensatoires monétaires (18 cas).

La Commission a poursuivi plusieurs enquêtes spécifiques et un contrôle orienté portant sur les montants compensatoires monétaires.

Pour la section orientation, le nombre d'irrégularités constatées a été de 43 pour un montant d'environ 474 000 UCE pour lesquels environ 21 000 UCE ont pu être récupérées jusqu'à présent.

## POLITIQUE FERROVIAIRE DE LA COMMUNAUTÉ : EXAMEN ET PERSPECTIVES POUR LES ANNEES 1980

La Commission a adressé (décembre 1980) au Conseil un mémorandum sur la politique communautaire des chemins de fer. Ce document a été établi dans le contexte d'une situation financière et commerciale des entreprises de chemin de fer qui va se détériorant dans les Etats membres. Il passe en revue la situation des chemins de fer et leurs résultats récents sur le marché du transport et examine ensuite l'avenir du rail sur ce marché.

La politique de la Communauté, son impact et son intérêt à la fois dans le contexte de la situation actuelle des chemins de fer et de l'amélioration de leur situation financière et sur le marché, fait également l'objet d'un examen critique. En conclusion, le document propose un ensemble d'actions spécifiques visant à développer la politique ferroviaire de la Communauté et à redresser la situation financière des chemins de fer. L'accent a été mis particulièrement sur la dimension communautaire de la politique ferroviaire.

On espère que le mémorandum contribuera à stimuler la discussion entre les parties intéressées quant aux moyens d'améliorer les perspectives ouvertes aux chemins de fer de la Communauté.

### Eléments de base

Les chemins de fer jouent un rôle important non seulement dans le système de transport communautaire (3,3 milliards de voyageurs et 900 millions de tonnes de marchandises transportées en 1978), mais également dans le contexte plus large du bien-être économique et social de la population. Plus d'un million de personnes, soit environ 1/6<sup>e</sup> des travailleurs du secteur des transports et communications, travaillent dans les entreprises de chemin de fer, dont les immobilisations à long terme représentent quelque 35 milliards d'UCE.

Par ailleurs, les chemins de fer représentent actuellement un élément de plus en plus important dans les demandes de ressources étatiques pour combler leurs pertes financières. Les interventions des Etats dans les entreprises de chemin de fer ont augmenté d'environ 60 % en termes réels — c'est-à-dire compte tenu de l'inflation — entre 1973 et 1977 et atteignent maintenant environ 12 milliards d'UCE par an. Les chiffres devraient encore augmenter à l'avenir.

On a assisté au cours des deux dernières décennies, à une régression de la part du marché prise par les chemins de fer. C'est ainsi, par exemple, que la part des chemins de fer dans le transport terrestre de marchandises est tombée, entre 1965 et 1976 de 31 à 19 % avec des tendances similaires dans le secteur des voyageurs. Parallèlement, il y a incapacité à adapter les chemins de fer à une situation changeante du marché. Relativement peu

de lignes ont été fermées, peu de goulets d'étranglement ont été éliminés et les coûts en personnel représentent encore quelque 70 % des coûts d'exploitation.

#### Programme de travail de la Commission

Il convient d'élaborer une politique plus cohérente et mieux intégrée si nous voulons échapper au cercle vicieux créé par une faible croissance des recettes, l'accélération de l'augmentation des dépenses et une intensification encore plus importante de l'intervention de l'Etat sans éviter un déclin relatif des activités de transport ferroviaire. Le programme de travail proposé par la Commission s'articule en deux grands volets :

1. Le développement et la mise en application complète des réglementations communautaires existantes ayant permis la mise en œuvre de la politique ferroviaire, notamment la décision du Conseil de 1966 et les mesures ultérieures, en particulier la décision du Conseil de 1975.

2. Une série d'actions nouvelles de redressement de la situation ferroviaire allant au-delà des dispositions en vigueur.

La réalisation d'une telle politique nécessitera une approche coordonnée au niveau communautaire et la volonté de mettre en œuvre les actions nécessaires. La responsabilité la plus lourde retombera sur les Etats membres et les chemins de fer eux-mêmes, mais les institutions communautaires ont un important rôle à jouer au niveau de la conception du cadre général et des domaines de politique qui transcendent l'activité des réseaux nationaux.

#### Futures propositions

Voici quelques exemples qui illustrent les domaines dans lesquels la Commission fera des propositions en vue d'améliorer la situation des chemins de fer :

— relations Etats/chemins de fer : un règlement relatif aux délais et conditions de réalisation de l'équilibre financier des entreprises de chemin de fer grâce à l'amélioration de la programmation financière et des activités ;  
— rôle de service public : une proposition définissant des critères pour l'établissement d'obligations de service entraînant le moindre coût pour le contribuable. A moyen terme, la Commission proposera une révision de la réglementation relative aux obligations de service public visant à permettre une gestion financière plus stricte de ce rôle et une plus grande transparence des interventions.

— structure financière : de nouvelles structures financières permettront aux entreprises financières de disposer d'investissements appropriés pour moderniser l'équipement de leur réseau et le matériel roulant là où la rentabilité le justifie. Des actions seront entreprises en vue de contribuer à l'élaboration de méthodes plus claires pour la restructuration financière des chemins de fer.

— coopération : 20 ans après la création de la Communauté, la coopération en matière de chemins de fer est encore limitée et la Commission souhaite que le renforcement de la coopération aboutisse à l'amélioration des services voyageurs et marchandises, notamment en matière de vitesse, de régularité, de confort, de sûreté du transport des marchandises, de prix, d'information, de service à l'utilisateur, etc...

La Commission proposera un cadre de coopération comprenant des mesures destinées à réduire les entraves aux passages des frontières, à mettre en place des services communs de commercialisation, à définir des principes mutuellement acceptables pour le calcul des coûts, à encourager la recherche commune portant sur le développement de nouvelles technologies, notamment l'utilisation de systèmes informatiques, et à coordonner les politiques d'investissement et d'achat pour l'équipement et le matériel roulant.

#### MESURES SOCIALES COMPLÉTANT LA POLITIQUE DE STRUCTURE DE LA PÊCHE MARITIME

La Commission a approuvé (novembre 1980) une communication au Conseil esquissant les grandes lignes d'une politique sociale à moyen terme de la Communauté dans le secteur de la pêche maritime.

Cette communication s'inscrit dans le contexte des orientations et objectifs d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et notamment de la proposition de règlement concernant une action de restructuration, de modernisation et de développement du secteur de la pêche et de développement du secteur de l'aquaculture, proposition que la Commission a récemment soumise au Conseil.

La présente communication constitue une amorce de politique sociale dans le secteur en question, en complément de la politique de structure et de marche. Elle comprend des orientations qui portent sur :

- la formation professionnelle (ce point fait l'objet d'un projet de résolution au Conseil qui vient également d'être adopté par la Commission) ;
- l'emploi (le nombre des emplois dans le secteur étant passé de 1970 à 1978 de 154 640 à 140 031) ;
- la sécurité et l'hygiène du travail et
- les conditions de travail.

#### Formation professionnelle

En ce qui concerne la formation professionnelle dans le secteur de la pêche maritime, la Commission développe, dans un projet de résolution, des orientations qui portent essentiellement sur les éléments suivants :

- l'institution d'une condition de qualification professionnelle à l'entrée dans la profession ;
- la généralisation de la formation professionnelle de base à la pêche d'une durée minimum ;
- l'extension de l'orientation scolaire et professionnelle au secteur de l'enseignement professionnel des pêches maritimes ;
- l'adaptation de la formation professionnelle en fonction des nouveaux besoins de la pêche.

Pour aider à la mise en œuvre de ces orientations, la Commission a conçu un programme d'appui communautaire comprenant entre autres la définition des exigences qui déterminent les titres et qualifications pour l'exercice des fonctions de la pêche, l'établissement de schémas communs de formation professionnelle et le développement des échanges d'informations entre les Etats membres.

La Commission entend examiner ce programme d'appui avec un groupe de travail qui réunit des représentants des Etats membres et du Comité paritaire pour les problèmes sociaux dans la pêche maritime.

Il est à rappeler que dans le cadre des programmes d'orientation qui font l'objet de la proposition de règlement en examen au Conseil, une aide financière de la Communauté est prévue pour l'équipement de centres d'assistance de formation et de recherche.

#### L'emploi

Selon la proposition de règlement concernant le secteur de la pêche, les programmes d'orientations devront indiquer les effets attendus sur la situation de l'emploi. La Commission propose de recueillir les indications en question à l'aide d'une « fiche de renseignements concernant l'emploi dans la pêche maritime ». Ces données, collectées par les Etats membres, permettront de suivre l'évolution du marché de l'emploi dans le secteur et d'évaluer les conséquences sur l'emploi de la politique commune.





En outre, la Commission propose des mesures tendant à rapprocher les offres et les demandes d'emploi, à créer des emplois dans les régions défavorisées et à aider les jeunes marins-pêcheurs à trouver un emploi.

#### La sécurité et l'hygiène du travail

Pour ce qui est de la sécurité et de l'hygiène du travail, la Commission appelle à un effort accru dans la Communauté visant à réduire de manière significative les accidents de mer et du travail, dont la fréquence est préoccupante dans ce secteur.

Dans ce cadre la Commission propose de renforcer les recherches et les études sur les circonstances des accidents et sur leurs conséquences. Les connaissances ainsi acquises concernant les risques et les moyens de prévention serviront de base à la formulation de mesures appropriées. Dans un stade préliminaire, des indications permettant de régler certains problèmes spécifiques pourront être diffusées sous forme de « guides pratiques » portant notamment sur

- la pharmacie à bord,
- la consultation médicale par radio,
- les gilets de travail de sauvetage,
- l'aptitude physique des marins-pêcheurs.

En outre, des dispositions doivent être prises par les Etats membres pour que des soins convenables soient donnés à bord des navires de pêche aux marins malades ou blessés. Il s'agit là d'inclure dans les programmes de formation professionnelle à la pêche un enseignement médical pratique adapté aux différents type d'activité de pêche, d'établir des procédures uniformisées de consultation radio-médicale, de rendre obligatoire sur tous les navires de pêche la présence d'une pharmacie à bord et d'un guide médical pratique.

#### La prévention des accidents

Une plus grande efficacité de l'assistance et du sauvetage en mer doit être obtenue. La Commission élaborera un plan de coordination des moyens et définira des procédures de collaboration entre les organismes opérationnels dans les Etats membres. L'exécution pratique de la coordination permanente pourra être confiée à un organisme spécialisé.

La concertation entre les partenaires sociaux et l'administration doit être systématiquement recherchée à tous les niveaux dans le domaine de la sécurité et de la prévention des accidents de travail. A cette fin les Etats membres assureront l'organisation de la concertation entre les partenaires sociaux et l'administration sur les plans régional et local. La Commission organisera la concertation adéquate et suivie au niveau communautaire avec les représentants des Etats membres et les représentants du Comité paritaire pour les problèmes sociaux dans la pêche maritime afin de formuler de commun accord des propositions concrètes pour le développement de l'hygiène, de la sécurité et de la prévention des accidents du travail dans la pêche maritime de la Communauté.

#### Conditions de travail

En matière de conditions de travail, il est, pour le moment, peu souhaitable d'agir uniformément et au niveau communautaire pour modifier le droit du travail applicable aux marins pêcheurs car une telle action courrait le risque de manquer son but à cause de l'impossibilité pratique de tenir compte de toutes les contraintes qui se présentent localement, des différences de situation ou des évolutions en cours pour certains types de pêche.

De plus, les progrès à réaliser relevant pour une grande part d'un consensus entre les partenaires sociaux.

A ce titre des mesures paraissent souhaitables dans les Etats membres pour promouvoir la concertation et la réalisation d'accords entre les intéressés sur les problèmes qui se posent. Il s'agit essentiellement des points suivants : la rémunération des marins-pêcheurs, la durée du travail, le droit aux congés, la stabilité de l'emploi et l'organisation du travail.

Le particularisme des pêches maritimes se manifeste avec évidence dans les modes de rémunération des marins-pêcheurs qui sont fondés, souvent exclusivement, sur le partage des profits d'expédition de pêche et non sur le paiement d'un salaire.

La Commission propose que les Etats membres concernés développent la concertation et des accords entre les partenaires sociaux afin d'introduire dans les rémunérations des pêcheurs une partie garantie. En outre, la transparence du système de rémunération à la part ou d'intéressement doit être améliorée.

La durée du travail sur la plupart des navires de pêche dans la Communauté apparaît excessive par rapport à celle exigée des autres travailleurs. En dehors des considérations sociales, la sécurité du travail et la sécurité de la navigation imposent que les Etats membres déploient des efforts pour aménager la durée du travail sur les navires de pêche en raison de ses effets sur la fréquence des accidents. Il est donc souhaitable que les Etats membres favorisent l'institution de repos obligatoires sur les périodes significatives. A cet égard, le minimum de 8 heures de repos par 24 heures, dont six heures consécutives, constitue une règle qui paraît adaptée au cas des navires de pêche dont les sorties dépassent 48 heures.

Enfin, la généralisation des congés dans la pêche maritime constitue un objectif important dans le cadre de la recherche de la parité sociale des travailleurs à la pêche par rapport aux autres travailleurs. La solution à cette question devra être trouvée en développant la concertation entre les parties concernées.

#### UNIFORMISATION DU SYSTÈME DE PAIEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES AUX TRAVAILLEURS DONT LES MEMBRES DE LA FAMILLE RÉSIDENT DANS UN ÉTAT MEMBRE AUTRE QUE LE PAYS D'EMPLOI

La Commission a approuvé (novembre 1980) une communication au Conseil dans laquelle elle explique son refus de proposer un changement du système des paiements des prestations familiales pour les membres de la famille qui ne résident pas dans le pays d'emploi du travailleur. Ce changement, désiré par certaines délégations du Conseil, visait à octroyer aux travailleurs migrants dont les membres de la famille ne résident pas dans le pays d'emploi, des prestations familiales prévues par la législation du pays de résidence de leur famille. La Commission, par contre, pour des raisons sociales, reste favorable au calcul des prestations familiales concernées selon la législation du pays d'emploi.

Les dispositions communautaires régissant la matière en question font partie du règlement 1408/71 qui prévoit, pour la quasi-totalité de la Communauté, que le travailleur qui est occupé dans un autre Etat membre reçoit les prestations familiales du pays d'emploi pour les membres de sa famille, même quand ceux-ci résident dans un autre Etat membre. Ce n'est qu'en France que le travailleur migrant reçoit les allocations prévues par la législation des pays où les membres de la famille résident. Cette exception est le résultat d'un compromis du Conseil datant de 1971, compromis qui revêtait un caractère provisoire. La Commission a proposé au Conseil de mettre fin à ce double régime dans la Communauté en choisissant la méthode de calcul des prestations familiales selon la législation du pays d'emploi. Cette harmonisation impliquerait donc que les règles, déjà appliquées dans huit



Etats membres, s'appliqueraient donc également aux travailleurs occupés en France. Plusieurs délégations au sein du Conseil s'étant opposées à cette proposition, celle-ci n'a pu être adoptée car un accord unanime est requis sur base de l'article 51 du Traité CEE. Depuis, les discussions dans les instances du Conseil ont fait apparaître l'impossibilité d'adopter l'autre solution à l'unanimité, à savoir le calcul des prestations familiales selon la législation du pays de résidence.

#### Dossiers connexes

L'absence d'une solution à ce problème provoque des difficultés croissantes dans nombre de dossiers connexes. En effet, toute extension du système en vigueur est considéré comme un renforcement du système du pays d'emploi, ce qui gêne considérablement le Conseil dans la prise de décisions impliquant une telle extension. Le problème des prestations familiales constitue entre autres un des obstacles à l'adoption de la proposition de la Commission relative à l'extension du règlement n° 1408/71 aux travailleurs non salariés et aux assurés non actifs.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission a procédé à un nouvel examen du problème en vue d'essayer de dégager une solution de compromis éventuelle. Cet examen a fait apparaître que les données du problème n'ont pas varié depuis 1975, date de la proposition de la Commission qui a reçu l'appui du Parlement européen et du Comité Economique et Social. Tout récemment, le 17 juin 1980, le Parlement a rappelé, dans une résolution votée à l'unanimité, son choix en faveur de la solution du pays d'emploi.

#### Motivations sociales

La Commission estime que les motivations sociales doivent être déterminantes. A ce sujet, il faut constater que les prestations familiales restent sensiblement plus élevées dans les pays d'immigration (pays d'emploi du travailleur) que dans les pays d'émigration (pays de résidence des membres de la famille). L'adoption d'une solution basée sur l'octroi des prestations du pays de résidence ferait donc subir à la majorité des intéressés, c'est-à-dire, notamment, aux membres de famille qui résident en Italie et en Irlande une baisse sensible du niveau des prestations.

La seule solution qui soit conforme à la fois à l'objectif d'une uniformisation des règles communautaires et au maintien des avantages acquis en vertu de ces règles, consiste dans le paiement par tous les Etats membres des prestations familiales prévues par leur législation aux travailleurs qui y sont soumis et dont la famille réside dans un autre Etat membre. Aussi, la Commission n'envisage-t-elle pas de modifier sa proposition du 10 avril 1975 et maintient-elle donc sa position en faveur du système du pays d'emploi et de la suppression rapide du régime d'exception appliqué par la France.

#### RECOMMANDATIONS SUR LA SURETÉ NUCLÉAIRE

Suite à l'accident survenu à la centrale américaine de Three Mile Island, la Commission a décidé la constitution d'un groupe d'experts indépendants en matière de sûreté nucléaire.

Ce groupe a reçu pour mandat de fournir des avis à la Commission sur les problèmes relatifs à la situation de la sûreté nucléaire à l'intérieur de la Communauté, y compris ses implications sur le plan de la radioprotection, et d'évaluer les activités menées par les Institutions communautaires dans ce domaine afin de formuler toute suggestion pouvant servir de base à des initiatives communautaires.

A l'issue de leurs travaux les experts ont présenté (décembre 1980) à la Commission un rapport dans lequel ils expriment des avis et formulent des recommandations sur différents sujets spécifiques. Certaines de ces recommandations s'adressent aux autorités compétentes nationales ainsi qu'aux constructeurs et exploitants de centrales nucléaires, d'autres à la Commission.

Le groupe d'experts a ainsi exprimé des vues indépendantes et des recommandations d'actions qui constituent sans nul doute, un élément important dans les réflexions en cours tant au niveau des Etats membres que de la Communauté sur les problèmes relatifs à la sûreté nucléaire.

La Commission a constaté que certaines recommandations sont déjà mises en application dans les Etats membres de la Communauté tandis que d'autres font déjà l'objet d'activités communautaires dans le cadre du Traité Euratom. Une troisième catégorie de recommandations concerne des aspects qui relèvent quasi exclusivement de la compétence des Etats membres et pour lesquels la Commission ne peut jouer qu'un rôle de promoteur de dialogue.

Dans l'ensemble les recommandations qui s'adressent à la Commission doivent faire l'objet d'une étude approfondie, en particulier dans la mesure où elles doivent être appréciées au regard des obligations découlant du Traité Euratom, ce dont le rapport des experts ne tient pas toujours suffisamment compte, avant de donner lieu à d'éventuelles nouvelles propositions d'actions. La Commission a relevé comme particulièrement intéressantes les recommandations relatives à :

- la mise au point de procédures administratives cohérentes pour l'enregistrement des équivalents de dose accumulés par le personnel d'entretien « migrant » dans l'ensemble de la Communauté ;

- la mise en œuvre d'un système européen de banque de données sur la fiabilité des équipements en liaison avec les exploitants de centrales ;

- la mise sur pied d'un système rapide d'information sur les événements anormaux survenus dans les centrales ;

- la recherche d'approches communes dans le domaine du choix des sites ;

- l'établissement d'un inventaire des conventions et accords entrés les Etats membres concernant l'information et l'assistance en cas d'urgence ;

- l'organisation de séminaires sur les simulateurs et l'aménagement des salles de contrôle de réacteurs ;

- la promotion d'échanges réguliers d'information sur l'amélioration des procédures d'entretien entre les responsables de la conception et les opérateurs de centrales nucléaires dans différents pays membres.

Ce rapport est le premier pas dans la direction prise par la Communauté sur le problème plus général de l'organisation de la sûreté nucléaire. C'est la direction selon laquelle l'autorité nationale ou communautaire chargée de la promotion de l'énergie nucléaire et l'autorité nationale ou communautaire chargée de la sûreté nucléaire doivent être séparées et autonomes chacune avec ses propres responsabilités.

#### MESURES SPÉCIALES EN FAVEUR DE L'ITALIE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 20 janvier 1981, la décision relative à l'aide exceptionnelle de la Communauté en faveur de la reconstruction des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie en novembre 1980.

Il est rappelé que le Conseil européen lors de sa session des 1<sup>er</sup>-2 décembre 1980 à Luxembourg avait décidé de consentir une telle aide communautaire exceptionnelle, en plus des aides d'urgence.



Au terme de cette décision, des prêts pouvant aller jusqu'à 1 milliard d'ECU seront consentis à l'Italie en vue de financer des investissements destinés à la reconstitution des moyens de production et à la reconstruction d'infrastructures économiques et sociales dans les zones sinistrées par le séisme du mois de novembre 1980.

La Commission est habilitée à emprunter au nom de la Communauté les fonds nécessaires sur les marchés financiers dans le cadre du NIC, déduction faite toutefois des opérations qui seront effectuées par la BEI sur ses ressources propres pour les mêmes finalités.

Les prêts — au titre du NIC aussi bien que ceux de la BEI — bénéficieront d'une bonification d'intérêt à la charge du budget des C.E. de 3% par an pour une période maximale de 12 ans. C'est la Commission qui décide chaque année des bonifications d'intérêt sur la base des projets présentés par les autorités italiennes.

## II. — Relations extérieures

### COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE (COST)

Les Représentants de la Communauté et des Etats intéressés ont signé le 22 janvier 1981 les accords de concertation Communauté-COST pour deux actions concertées dans les domaines :

- de la téléinformatique : action COST 11 bis ;
- des effets du traitement thermique et de la distribution sur la qualité et la valeur nutritive des aliments : action COST 91.

La première action a pour objet la poursuite dans le domaine de la téléinformatique d'un accord précédent, signé en 1971, dont les résultats ont permis la création du réseau européen de banques de données « Euronet » qui est opérationnel depuis l'année dernière.

La seconde action, complémentaire à celle décidée par la Communauté début 1978 relative aux propriétés physiques des denrées alimentaires concerne les recherches sur la qualité des aliments ayant subi des traitements technologiques avancés, recherches dont l'intérêt pour les consommateurs est évident.

Ces accords restent ouverts à la signature d'autres pays intéressés dont certains ont déjà indiqué leur intention de les signer dès que leurs procédures internes seront achevées.

### COMMISSION MIXTE DE COOPÉRATION CEE-ASEAN

La commission mixte instituée en vertu de l'accord de coopération CEE-ASEAN signé à Kuala Lumpur le 7 mars 1980 a tenu sa première réunion à Manille les 28 et 29 novembre 1980.

La réunion a été officiellement ouverte par MM. José D. Ingles, Président en exercice de la commission permanente de l'ASEAN, et Wilhelm Haferkamp, Vice-président de la Commission des Communautés européennes chargé des relations extérieures. La réunion a été co-présidée par M. Thep Devakula, coordinateur de l'ASEAN pour les relations avec la CEE, et Sir Roy Denman, Directeur général des relations extérieures à la Commission des Communautés européennes.

#### Coopération commerciale

Dans le domaine de la coopération commerciale, la commission mixte a approuvé un nouveau programme de promotion commerciale pour l'ASEAN. Elle a pris note

de la demande de l'ASEAN portant sur une amélioration du nouveau SPG de la CEE et passé en revue le développement des échanges de textiles et d'autres produits de base importants pour l'ASEAN. La commission mixte a réaffirmé son soutien à la réalisation du programme intégré pour les produits de base.

La commission mixte a décidé de créer un groupe de travail pour faciliter les consultations sur les questions en rapport avec la coopération commerciale.

La Communauté a exprimé l'espoir que les pays de l'ASEAN continueront de jouer un rôle actif au GATT et qu'ils envisageront notamment leur adhésion aux codes.

#### Coopération économique

La commission mixte a adopté, dans le domaine de la coopération économique, un programme d'action commune qui comprend un soutien accru pour la création rapide d'un conseil du commerce CEE-ASEAN. La coopération dans ce domaine sera renforcée par l'organisation de conférences dans un certain nombre de secteurs industriels et par la visite que des spécialistes européens des questions minières effectueront dans les pays de l'ASEAN en janvier 1981.

La commission mixte a établi un programme de coopération dans le domaine de la science, de la technologie et de l'énergie.

Elle a approuvé l'organisation d'un séminaire, destiné aux experts de l'ASEAN, sur l'accès aux marchés européens des capitaux.

#### Coopération au développement

Dans le domaine de la coopération au développement, l'ASEAN a présenté une liste de projets régionaux possibles dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, des transports et des communications. La Communauté a indiqué qu'elle était prête à accroître son soutien financier pour le développement régional de l'ASEAN. Dans ce contexte, la Communauté serait prête à financer certains des projets régionaux de l'ASEAN susmentionnés. En outre, la Communauté a accepté de servir de catalyseur dans le financement de grands projets industriels de l'ASEAN, notamment en conjonction avec le groupement des établissements publics de la Communauté actifs dans le financement du développement (Interact).

La commission mixte est convenue que, pour lui permettre d'appliquer l'accord de coopération dans les années qui viennent, des ressources appropriées seront nécessaires et que cette question devrait être réexaminée ultérieurement.

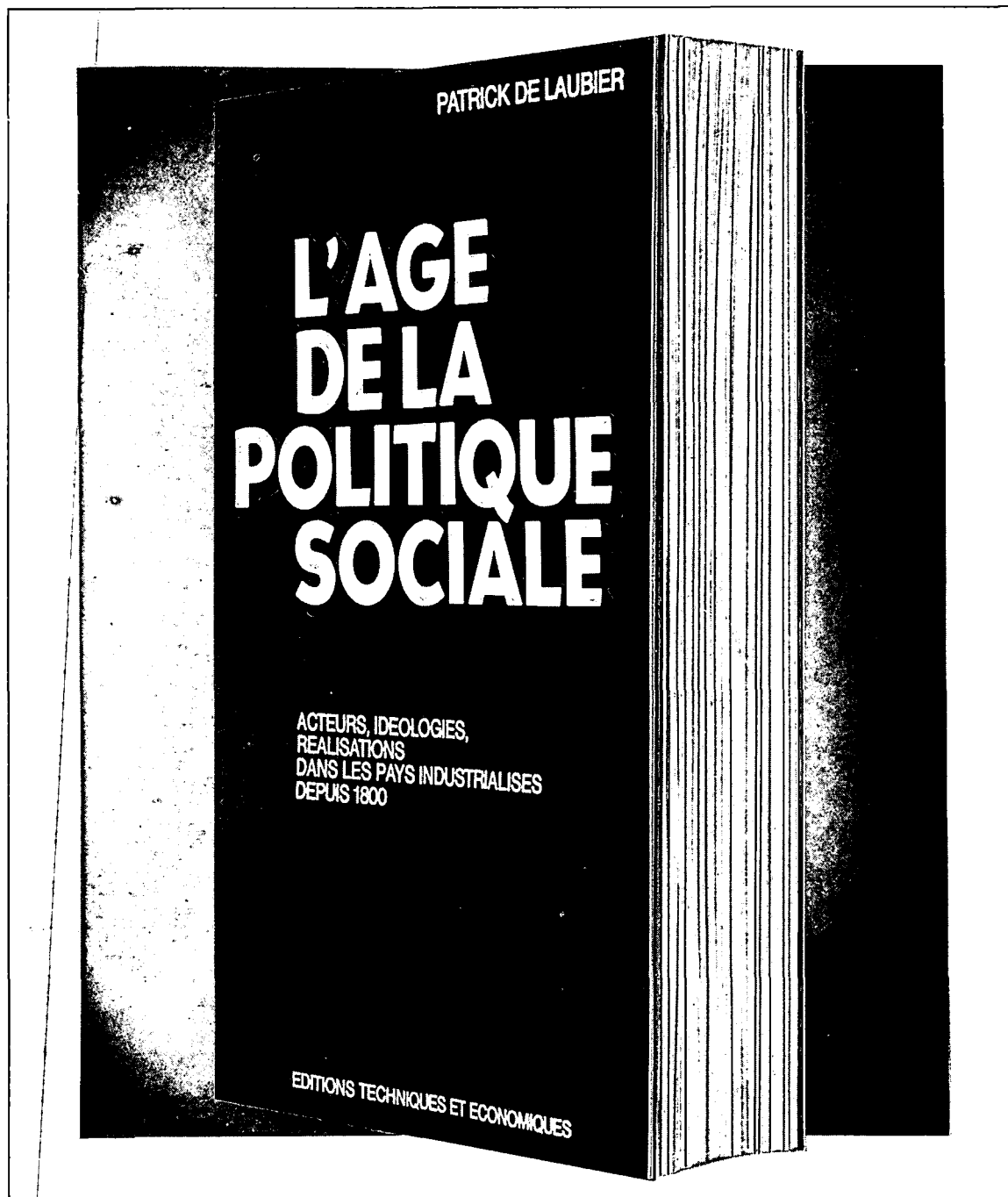
#### Remerciements

Les délégations de l'ASEAN et de la CEE ont exprimé leurs sincères remerciements au gouvernement et à la population de la République des Philippines pour les dispositions prises en vue de la réunion et pour la chaleureuse hospitalité qu'elles ont reçue tout au long de leur séjour aux Philippines.

#### AIDE ALIMENTAIRE

Lors de sa session du 20 janvier 1981, le Conseil a marqué son accord sur le schéma d'exécution d'actions nationales dans le cadre du Programme d'aide en céréales pour 1980, le schéma d'exécution de la partie communautaire ayant été approuvé le 28 mai 1980. L'aide par Etat membre s'articule comme suit : Belgique : 34 250 tonnes ; Danemark : 12 300 tonnes ; Allemagne : 150 800 tonnes ; France : 147 800 tonnes ; Irlande : 3 100 tonnes ; Italie : 82 000 tonnes ; Luxembourg : en valeur de 15 millions de francs luxembourgeois ; Pays-Bas : 38 830 tonnes ; Royaume-Uni : 100 600 tonnes.

**PATRICK DE LAUBIER**



**"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS  
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE  
A DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."**

**(Alfred Sauvy - Le Monde)**

**EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS**

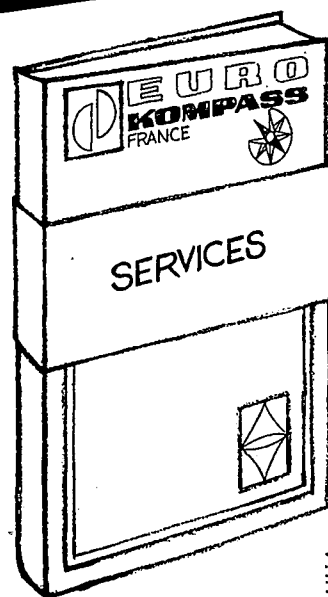
**LES UTILISATEURS DU KOMPASS  
SONT SOUVENT DE GRANDS  
CONSOMMATEURS DE CARTES  
DE CREDIT.**



**HASARD?**

Un hasard qui se répète, ce n'est plus du hasard.

Si les utilisateurs du KOMPASS prennent souvent l'avion, utilisent les cartes de crédit, les cartes de location de voiture, c'est tout simplement parce qu'ils bougent. Leur temps est précieux, ils vont droit à l'essentiel : à l'efficacité commerciale, avec l'accès direct aux 60.000 entreprises du KOMPASS : la meilleure base pour un fichier de prospection ; à l'efficacité d'achat, grâce à la nomenclature de 35.000 produits du KOMPASS : la bible des appels d'offres. Ils bénéficient d'une information à jour, grâce aux visites systématiques à la source que rendent chaque année nos 80 enquêteurs. Les utilisateurs du KOMPASS savent qu'en plus de l'annuaire universel de l'industrie, KOMPASS offre une gamme complète de services régionaux, sectoriels ou nationaux intégrant les nouvelles tendances de la télématique. Dès aujourd'hui, la base de données informatisées KOMPASS est opérationnelle. Vous pouvez l'interroger pour l'information la plus fraîche. Et dès aujourd'hui, le rapprochement DAFSA/SNEI prépare l'avènement d'une nouvelle banque de données industrielles et financières reconnue par le Ministère de l'Industrie comme un projet essentiel à notre économie.



V.V.A.

**Pour les entreprises qui bougent: Kompass,  
la première banque de données industrielles française.**

LE KOMPASS EST EDITE PAR LA S.N.E.I. - 22, AV. F.D. ROOSEVELT 75008 PARIS - 359.37.59. LA DERNIERE EDITION VIENT DE PARAÎTRE.

**IMPRIMÉ EN FRANCE**